



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Servizio militare con limitazioni

**Valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 6 settembre 2024

Parole chiave



Servizio militare, servizio di protezione civile e servizio civile

Gli uomini di cittadinanza svizzera devono prestare servizio militare. Chi è idoneo al servizio militare può, per motivi di coscienza e su domanda, prestare servizio civile sostitutivo. Chi non è idoneo al servizio militare ma è idoneo al servizio di protezione civile presta servizio nella protezione civile.

Reclutamento

A partire dal 18° anno d'età, ogni uomo svizzero deve presentarsi al reclutamento, vale a dire che è soggetto all'obbligo di leva. Sulla base di diversi esami e test, al momento del reclutamento si decide se una persona soggetta all'obbligo di leva deve prestare servizio militare e se riceverà un'arma.



Idoneo al servizio militare con limitazioni

Chi per motivi medici non può, ad esempio, sparare o marciare a lungo non è automaticamente inabile al servizio, ma può essere giudicato idoneo al servizio militare con limitazioni. Queste persone possono essere impiegate soltanto in determinate funzioni, motivo per cui si parla anche di «attribuzione differenziata».

Nosologia Militaris

La Nosologia Militaris sono delle istruzioni interne del medico in capo dell'esercito. Essa stabilisce i criteri medici per la valutazione dell'idoneità e indica in quale misura una persona con una determinata diagnosi può prestare servizio militare.



L'essenziale in breve

Nella valutazione dell'idoneità al servizio militare con limitazioni non è garantita l'uguaglianza giuridica. Sussistono inoltre diversi problemi giuridici. I processi di valutazione nei centri di reclutamento sono invece organizzati in modo adeguato ed efficiente.

Il 25 gennaio 2023, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione del servizio militare con limitazioni. La sottocommissione competente della CdG del Consiglio nazionale (CdG-N), ovvero la sottocommissione DFAE/DDPS, ha deciso che la valutazione doveva concentrarsi sulla valutazione dell'idoneità al servizio militare.

Il CPA ha così esaminato le linee guida per la valutazione dell'idoneità al servizio militare con limitazioni. Sulla base di documenti, il CPA ha analizzato i processi e, tramite un'inchiesta online, ha posto domande al personale di tutti i sei centri di reclutamento. Inoltre, il CPA ha intervistato 26 persone. Ha altresì fatto eseguire un'analisi statistica delle decisioni concernenti l'idoneità nonché una perizia giuridica. Il CPA è giunto sostanzialmente ai seguenti risultati.

La valutazione dell'idoneità è nel complesso organizzata in modo adeguato ed efficiente

Ogni anno, in sei centri di reclutamento viene valutata l'idoneità al servizio militare di circa 35 000 persone. Nell'arco di due o tre giorni, i medici devono valutare se, dal punto di vista medico, una persona è in grado di sopportare lo stress psichico e fisico dovuto al servizio militare e quindi è idonea al servizio militare. Il CPA ha constatato che gli accertamenti effettuati sono appropriati e le informazioni a disposizione sono adeguate per la valutazione dell'idoneità. I processi garantiscono di evitare doppiioni in test ed esami. Le procedure garantiscono anche che venga presa una decisione indipendente sull'idoneità di una persona soggetta all'obbligo di leva prima che quest'ultima venga assegnata a una funzione per la scuola reclute (n. 4.2). Le analisi statistiche avvalorano la constatazione secondo cui i fattori organizzativi non influenzano sistematicamente le decisioni concernenti l'idoneità. Il numero di persone soggette all'obbligo di leva giudicate idonee al servizio militare non è maggiore o minore nei mesi precedenti l'inizio delle scuole reclute. Anche il numero delle persone soggette all'obbligo di leva che partecipano a un ciclo di reclutamento non si ripercuote sulle decisioni concernenti l'idoneità (n. 5.2).

L'idoneità al servizio militare con limitazioni non è valutata in modo uniforme

Il CPA ha intervistato i medici dei centri di reclutamento, poiché essi decidono se una persona è eventualmente idonea al servizio militare con limitazioni. La maggior parte dei medici ha indicato che le categorie dell'idoneità con limitazioni sono chiaramente definite e di facile applicazione (n. 3.2).

Tuttavia, sulla base della propria analisi documentale e della perizia giuridica, il CPA giunge a una conclusione diversa. Le linee guida mediche, infatti, non sono

sufficientemente concrete. Ad esempio, nelle linee guida è menzionata l'idoneità al servizio militare con limitazioni al sollevare pesi, al portare pesi e/o alla marcia, ma non sono precisati i criteri in base ai quali si debba distinguere se una persona presenta una limitazione lieve o notevole (n. 3.2). Inoltre, mancano prescrizioni sulle attività che il personale medico deve seguire quale introduzione all'attività prima dell'impiego presso un centro di reclutamento (n. 4.1.2). Infine, non esistono istruzioni in merito alla garanzia della qualità. L'uniformità delle decisioni concernenti l'idoneità e dei processi nei centri di reclutamento non è verificata sistematicamente sulla base dei dati (n. 4.1.3). Le analisi statistiche delle decisioni concernenti l'idoneità eseguite su incarico del CPA mostrano anche che le categorie di idoneità con limitazioni sono constatate con una frequenza molto diversa nei vari centri di reclutamento (n. 5.1). Inoltre, in caso di ricorso la decisione concernente l'idoneità viene molto spesso riveduta. Si pone quindi la questione dell'oggettività della decisione concernente l'idoneità (n. 5.3.1). Complessivamente il CPA giunge alla conclusione che non è garantita una valutazione uniforme dell'idoneità al servizio militare con limitazioni.

Nella valutazione dell'idoneità talvolta le prescrizioni legali non sono rispettate

In tutti i sei centri di reclutamento non sono rispettati i requisiti di legge in due settori fondamentali per la valutazione dell'idoneità. In primo luogo, la decisione concernente l'idoneità dovrebbe essere adottata da una commissione composta da almeno due medici che siano militari o persone assunte dall'esercito. Il presidente di tale commissione notifica la decisione concernente l'idoneità alla persona soggetta all'obbligo di leva. Nella prassi, tuttavia, ciò non avviene da tempo in questo modo. La decisione viene invece adottata, ad esempio, da singole persone (n. 4.1.1).

In secondo luogo, lo scambio di informazioni tra i servizi coinvolti all'interno dei centri di reclutamento è illecito. Il servizio specializzato per i controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP), che valuta il rischio per la sicurezza che possono presentare le persone soggette all'obbligo di leva, da anni condivide sistematicamente con il corpo medico nei centri di reclutamento informazioni concernenti singole persone soggette all'obbligo di leva. Anche i medici condividono regolarmente con il servizio specializzato CSP informazioni sulle persone soggette all'obbligo di leva. Le informazioni relative a condanne penali e allo stato di salute sono tuttavia dati personali degni di particolare protezione, per i quali la legge pone requisiti elevati. Il servizio specializzato CSP può condividere informazioni soltanto se vi sono indizi di un rischio imminente per la sicurezza. I medici sono svincolati dal segreto professionale unicamente se vi sono indizi di pericolo con l'arma personale dell'esercito. Delle istruzioni del 2014 non menzionano questi requisiti, ma danno l'impressione che lo scambio di informazioni sia praticamente possibile senza restrizioni. Secondo la perizia giuridica, le istruzioni non rispettano quindi il quadro normativo. Lo scambio di informazioni e le pertinenti istruzioni sono dunque contrari alla legge (n. 3.3).

L'idoneità al servizio militare e il diritto di ricorso sono disciplinati in maniera insufficiente a livello giuridico

Tutti gli Svizzeri maggiorenni devono prestare servizio militare. Con la valutazione dell'idoneità al servizio militare si decide se una persona soggetta all'obbligo di leva può prestare servizio o deve pagare una tassa sotto forma di tassa d'esenzione

dall'obbligo militare. Nonostante la portata della decisione, l'idoneità al servizio militare e le categorie d'idoneità sono disciplinate in maniera insufficiente a livello giuridico, come risulta dalla perizia giuridica redatta su incarico del CPA. I criteri per la valutazione dell'idoneità al servizio militare non sono neppure definiti a grandi linee in un'ordinanza e di conseguenza non sono accessibili al pubblico (n. 3.1).

In caso di ricorso contro una decisione relativa all'idoneità al servizio militare, la legge esclude la via giudiziaria dinanzi a un'istanza superiore. Ciò è di per sé legittimo, ma né il Consiglio federale né il legislatore lo hanno mai motivato. Da un punto di vista costituzionale, secondo la perizia giuridica questa restrizione della via giudiziaria dovrebbe essere maggiormente giustificata. Infine, è problematico il fatto che la legge non conferisca il diritto di ricorso alle persone soggette all'obbligo di leva valutate non idonee al servizio militare al momento del reclutamento. Nella prassi, tuttavia, questo diritto è loro concesso già oggi (n. 3.4).

Indice

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Parole chiave | 2 |
| L'essenziale in breve | 3 |
| 1 Introduzione | 8 |
| 1.1 Contesto e domande di valutazione | 8 |
| 1.2 Procedura | 9 |
| 1.3 Valore aggiunto e limiti della valutazione | 10 |
| 1.4 Struttura del rapporto | 12 |
| 2 Basi dell'idoneità al servizio militare con limitazioni | 12 |
| 2.1 Prescrizioni legali per la valutazione dell'idoneità al servizio militare | 12 |
| 2.1.1 Non reclutamento e controllo di sicurezza relativo alle persone | 15 |
| 2.1.2 Ricorso e nuovo esame | 16 |
| 2.2 Procedura di valutazione dell'idoneità al servizio militare | 17 |
| 2.3 Categorie di idoneità al servizio militare con limitazioni | 19 |
| 3 Linee guida per la valutazione dell'idoneità al servizio militare con limitazioni | 20 |
| 3.1 L'idoneità al servizio militare è disciplinata in maniera insufficiente a livello giuridico | 21 |
| 3.2 Le categorie dell'idoneità con limitazioni non sono sufficientemente concretizzate | 22 |
| 3.3 Le prescrizioni sullo scambio di informazioni nei centri di reclutamento sono illegittime | 24 |
| 3.3.1 Le prescrizioni per i medici sono illegittime | 24 |
| 3.3.2 Le prescrizioni per il servizio specializzato CSP sono illegittime | 26 |
| 3.4 Il ricorso e il nuovo esame non sono concretizzati in modo adeguato al livello | 27 |
| 4 Processi nei centri di reclutamento | 29 |
| 4.1 L'uniformità dei processi di valutazione non è sufficientemente garantita | 29 |
| 4.1.1 I processi si svolgono in modo simile ovunque, ma non sono sempre conformi alle disposizioni di legge | 30 |
| 4.1.2 Mancanza di un'istruzione adeguata dei medici | 31 |
| 4.1.3 La garanzia della qualità dei processi di valutazione è insufficiente | 34 |
| 4.2 La valutazione è organizzata in modo adeguato | 34 |
| 4.2.1 La valutazione dell'idoneità è effettuata in modo efficiente | 35 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.2.2 La valutazione dell'idoneità è indipendente dalla decisione di attribuzione | 36 |
| 5 Decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare | 36 |
| 5.1 Nei centri di reclutamento l'idoneità al servizio militare con limitazioni viene accertata con frequenza variabile | 37 |
| 5.2 I fattori organizzativi non influenzano le decisioni concernenti l'idoneità | 40 |
| 5.3 Le decisioni sull'idoneità vengono spesso modificate dopo ricorsi e riesami | 41 |
| 5.3.1 In caso di ricorsi un numero incomprensibilmente elevato di decisioni sull'idoneità viene riveduto | 41 |
| 5.3.2 I nuovi esami non indicano una valutazione dell'idoneità incoerente | 43 |
| 6 Conclusioni | 45 |
| 6.1 La valutazione dell'idoneità è nel complesso organizzata in modo adeguato ed efficiente | 45 |
| 6.2 L'idoneità al servizio militare con limitazioni non è valutata in modo uniforme | 46 |
| 6.3 Nella valutazione dell'idoneità talvolta le prescrizioni legali non sono rispettate | 47 |
| 6.4 L'idoneità al servizio militare e il diritto di ricorso sono disciplinati in maniera insufficiente a livello giuridico | 48 |
| Elenco delle abbreviazioni | 50 |
| Bibliografia e documenti di riferimento | 51 |
| Elenco delle persone interpellate | 53 |
| Impressum | 59 |
| Allegati | |
| 1 Approccio della valutazione | 55 |
| 2 Criteri di valutazione | 56 |

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande di valutazione

La Costituzione federale obbliga ogni uomo svizzero a prestare servizio militare. Ogni anno circa 35 000 persone soggette all'obbligo di leva vengono esaminate al momento del reclutamento per accertare la loro idoneità al servizio militare e alla protezione civile. Chiunque soddisfa fisicamente, intellettualmente e psichicamente i requisiti del servizio militare è idoneo a quest'ultimo. Quando nel 1996 il servizio civile fu introdotto quale alternativa al servizio militare, l'esercito, preoccupato di non poter più reclutare un numero sufficiente di persone, introdusse il servizio militare non armato. Le condizioni per il servizio militare sono cambiate ulteriormente negli ultimi anni. Oggi un soldato ciber non deve soddisfare gli stessi requisiti di un soldato di fanteria. Una persona su dieci in servizio militare è idonea al servizio militare con una limitazione. Ciò significa che non può sparare con un'arma o guidare veicoli a motore militari oppure che può marciare, portare o sollevare pesi solo in misura limitata¹. In servizio militare, ad esempio, non può compiere lunghe marce con uno zaino pesante.

Le categorie delle limitazioni dell'idoneità al servizio militare sono state ampliate l'ultima volta nel 2019 e ci si chiede se siano disciplinate in modo adeguato a livello giuridico. Poiché la valutazione dell'idoneità al servizio militare determina inoltre se un cittadino svizzero svolga o meno il servizio militare, l'uguaglianza giuridica è fondamentale: deve essere garantito che l'idoneità al servizio militare, senza o con limitazioni, delle persone soggette all'obbligo di leva sia valutata in modo uniforme e secondo criteri oggettivi in tutti i sei centri di reclutamento.

Alla luce di ciò, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso, il 25 gennaio 2023, di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare il servizio militare con limitazioni. Basandosi su una bozza di progetto del CPA, la sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso l'8 maggio 2023 che il CPA avrebbe dovuto rispondere alle seguenti domande:

1. Le linee guida per la valutazione dell'idoneità con limitazioni sono legittime e adeguate? (n. 3)
2. In occasione del reclutamento, per la valutazione dell'idoneità sono applicate procedure uniformi e adeguate? (n. 4)
3. L'uguaglianza giuridica delle decisioni sull'idoneità con limitazioni è adeguatamente garantita? (n. 5)

¹ Si tratta delle seguenti categorie dell'ordinanza in materia: «abile al servizio militare, inabile al tiro», «abile al servizio militare, non può condurre veicoli a motore militari» e «abile al servizio militare, con restrizioni» (Allegato 1 dell'ordinanza concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio militare e dell'idoneità a prestare servizio militare, OAMM, RS 511.12).

1.2

Procedura

Per rispondere alle domande poste dalla valutazione, il CPA ha applicato diversi metodi di raccolta e di analisi dei dati, illustrati nella tabella 1. Le analisi sono state effettuate tra maggio 2023 e febbraio 2024. L'allegato 1 alla fine del rapporto contiene una panoramica dell'approccio alla valutazione, mentre l'allegato 2 illustra i criteri su cui si basano le valutazioni del CPA.

Tabella 1

Panoramica sulla metodologia

| Domande di valutazione | Perizia giuridica (mandato esterno) | Analisi documentale | Inchiesta online e interviste | Analisi delle decisioni in materia di idoneità (mandato esterno) |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1. Legittimità e adeguatezza delle linee guida | * | * | (*) | |
| 2. Uniformità e adeguatezza delle procedure applicate | | * | * | |
| 3. Uguaglianza giuridica delle decisioni sull'idoneità | | | | * |

*Legenda: * = contributo principale all'analisi; (*) = contributo secondario all'analisi.*

Una *perizia giuridica*² redatta su incarico del CPA ha valutato se l'idoneità al servizio militare in generale e l'idoneità al servizio militare con limitazioni nello specifico sono disciplinate in maniera sufficiente in ambito giuridico e concretizzate in modo adeguato al livello.

Il CPA ha inoltre effettuato delle *analisi documentali* per valutare la chiarezza, l'uniformità e l'adeguatezza delle linee guida nonché la conformità alle stesse delle procedure applicate. Oggetto di queste analisi sono state le istruzioni e i documenti dei servizi coinvolti concernenti il reclutamento. Il CPA si basa anche sull'analisi di un'inchiesta condotta su iniziativa degli psicologi capo dei centri di reclutamento a fine 2022.

Sulla base di un'*inchiesta online* condotta dal CPA presso il personale dei centri di reclutamento, il CPA ha valutato l'adeguatezza delle procedure di valutazione dell'idoneità al servizio militare. Hanno partecipato 167 persone, pari al 90 per cento delle persone contattate³. Per approfondire i risultati dell'inchiesta e dell'analisi documentale, il CPA ha *intervistato* 26 persone (cfr. elenco dei partner intervistati).

² Zentrum für Demokratie Aarau (2023): Juristisches Kurzgutachten zur Militärdiensttauglichkeit mit Einschränkungen. Redatta dal Prof. Dr. Andreas Glaser, Clara Beer e Lukas Christen su incarico del CPA [*in breve*: «perizia giuridica ZDA»].

³ Hanno partecipato all'inchiesta i comandanti dei centri di reclutamento e i loro sostituti (n=12), i medici assunti (n=16) e l'88 per cento dei medici su mandato (n=77), che hanno potuto essere rimborsati per la loro partecipazione all'inchiesta, gli psicologi del reclutamento (n=42) e il 95 per cento degli addetti al controllo di sicurezza relativo alle persone dei centri di reclutamento contattati (n=20). La raccolta dei dati si è svolta nei mesi di ottobre e novembre 2023.

Infine, su incarico del CPA, la ditta Infras ha effettuato *un'analisi statistica delle decisioni sull'idoneità*⁴. Queste analisi hanno tenuto conto di tutte le decisioni sull'idoneità al servizio militare concernenti circa 122 000 persone soggette all'obbligo di leva a partire dall'ultimo adeguamento delle categorie di idoneità al servizio militare nell'ordinanza, dal 1° gennaio 2019 al 30 giugno 2023.

Il CPA ha discusso i risultati della valutazione nel febbraio 2024 con la direzione della Base logistica dell'esercito e della Sanità militare nonché con il Comando Istruzione e il settore Personale dell'esercito. Nel maggio 2024 il CPA ha sottoposto per consultazione al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) una bozza del presente rapporto nonché la perizia giuridica redatta su incarico del CPA e le analisi delle decisioni. Nel giugno 2024 si è svolto un colloquio sui risultati con il capo dell'esercito.

1.3

Valore aggiunto e limiti della valutazione

Le CdG hanno incaricato il CPA di valutare l'idoneità al servizio militare con limitazioni, concentrandosi sulla *valutazione dell'idoneità*. Precedenti studi del medico in capo dell'esercito⁵ hanno rilevato tassi di idoneità diversi tra i Cantoni che, nonostante i numerosi fattori presi in considerazione, non hanno potuto essere spiegati. Gli studi sono giunti alla conclusione che tali differenze nei tassi di idoneità potrebbero essere spiegate da differenze nei processi dei centri di reclutamento, ragione per cui la presente valutazione ha esaminato in particolare questi processi. Il CPA ha inoltre valutato in che modo l'idoneità al servizio militare con limitazioni sia disciplinata a livello giuridico. Infine, sono state esaminate le decisioni di idoneità per constatare se eventuali differenze nei processi tra i centri si riflettono sulle decisioni. Il CPA ha anche fatto esaminare la frequenza con cui le decisioni concernenti l'idoneità sono state modificate a posteriori a seguito di ricorsi o nuove valutazioni.

La valutazione si concentra sull'esame dell'idoneità al servizio militare delle *persone soggette all'obbligo di leva* (cfr. fig. 1). Le donne, gli Svizzeri all'estero e altre persone che prestano servizio militare a titolo volontario non sono stati presi in considerazione. Essi non sono soggetti all'obbligo di prestare servizio e non sono quindi tenuti a pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare se non prestano servizio militare, ragione per cui i requisiti legali sono meno severi (cfr. n. 3.1 in merito alle norme giuridiche importanti).

Neppure la protezione civile e il servizio civile sono oggetto della valutazione. L'idoneità al servizio di protezione civile di una persona soggetta all'obbligo di leva, vale

⁴ Infras (2023): Beurteilung der eingeschränkten Militärdiensttauglichkeit: statistische Analyse der Tauglichkeitsentscheide ab 2019. Redatta da Beatrice Ehmann, Judith Trageser e Thomas von Stokar su incarico del CPA [*in breve: «analisi delle decisioni»*].

⁵ Floris, Joël / Kaspar Staub, Frank Rüthli (2016): Analyse möglicher Ursachen für die kantonalen Unterschiede in den Militärtauglichkeitsraten. Bericht zuhanden des Oberfeldarztes der Schweizer Armee; Floris, Joël / Kaspar Staub, Leonhard Held / Frank Rüthli (2019): Vertiefte Analyse der Tauglichkeitsraten bei der Rekrutierung für die Schweizer Armee 2016–2017. Schlussbericht zuhanden des Oberfeldarztes der Schweizer Armee.

a dire la valutazione se tale persona può prestare servizio di *protezione civile*, è anch'essa stabilita in occasione del reclutamento, ma questo argomento non è stato esaminato dal CPA. La valutazione del CPA è tuttavia rilevante per la protezione civile nella misura in cui, a seguito dell'allentamento dei criteri per l'idoneità al servizio militare, non vi è più un numero sufficiente di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile⁶.

Figura 1

Delimitazione della valutazione dal servizio di protezione civile e dal servizio civile



Legenda: le aree colorate in blu sono oggetto della presente valutazione, mentre le aree chiare non sono oggetto della valutazione. Le linee tratteggiate indicano i percorsi non obbligatori, come la domanda d'ammissione al servizio civile da parte di persone idonee al servizio militare.

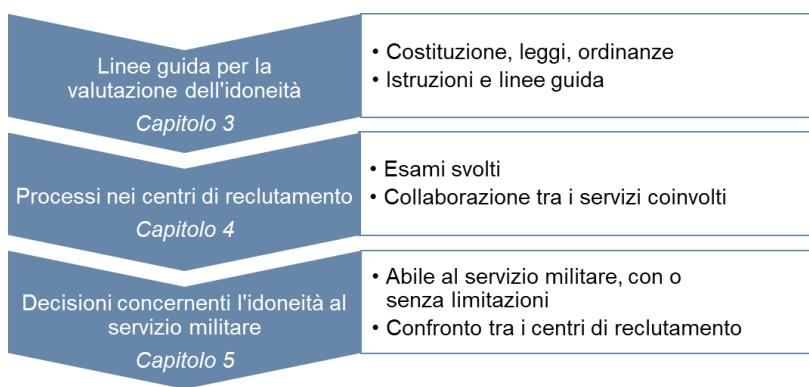
Per poter svolgere il *servizio civile*, una persona soggetta all'obbligo di leva deve essere giudicata idonea al servizio militare nel quadro del reclutamento prima che venga trattata un'eventuale domanda di ammissione al servizio civile. Il CPA non ha esaminato il successivo passaggio al servizio civile di persone idonee al servizio militare con o senza limitazioni.

In caso di idoneità al servizio militare con limitazioni, le persone possono svolgere soltanto determinate funzioni nella scuola reclute, motivo per cui si parla anche di «attribuzione differenziata». Conformemente alla decisione sulle priorità della competente sottocommissione della CdG-N, il CPA non ha esaminato nel dettaglio l'attribuzione alle funzioni dopo la decisione sull'idoneità.

⁶ Consiglio federale (2022): Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Parte 2: Possibilità di ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio (FF 2022 665), n. 1.1.

1.4**Struttura del rapporto**

Nel capitolo seguente il rapporto descrive le linee guida del reclutamento, lo svolgimento della valutazione dell'idoneità e le possibili decisioni sull'idoneità al servizio militare, in particolare con limitazioni. Seguono tre capitoli, ciascuno dei quali risponde a una delle tre domande di valutazione: il capitolo 3 tratta le linee guida relative alla valutazione dell'idoneità, il capitolo 4 valuta la prassi nei diversi centri di reclutamento e il capitolo 5 analizza le decisioni concernenti l'idoneità. Le conclusioni si trovano al capitolo 6.

*Figura 2***Struttura della valutazione e oggetto delle analisi****2****Basi dell'idoneità al servizio militare con limitazioni**

Il presente capitolo pone le basi per poi rispondere, nei capitoli successivi, alle tre domande poste dalla valutazione (fig. 2). Esso descrive le linee guida per la valutazione dell'idoneità al servizio militare (n. 2.1), i processi di valutazione nei centri di reclutamento (n. 2.2) nonché le conseguenti decisioni sull'idoneità al servizio militare (n. 2.3).

2.1**Prescrizioni legali per la valutazione dell'idoneità al servizio militare**

La Confederazione è competente per il reclutamento e ne assume i costi (art. 11 della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare, LM⁷). In occasione del reclutamento sono raccolte informazioni per la valutazione dell'idoneità al servizio

militare e al servizio di protezione civile e svolti test corrispondenti. Viene inoltre allestito un profilo attitudinale delle persone soggette all'obbligo di leva e verificato se può essere loro ceduta un'arma personale (art. 10 cpv. 1 LM). Le persone soggette all'obbligo di leva devono partecipare al reclutamento a partire dal 18° anno di età, fermo restando che sono possibili deroghe (art. 9 LM). Se è evidente che una persona soggetta all'obbligo di leva non può prestare né servizio militare né servizio di protezione civile, ad esempio a causa di infermità congenite come trisomia 21, paralisi o altre diagnosi, è possibile una cosiddetta valutazione *in absentia*. In tal caso la persona o il suo rappresentante legale deve presentare i relativi giustificativi e a seguire la persona soggetta all'obbligo di leva è dichiarata inidonea al servizio militare e al servizio di protezione civile senza aver partecipato al reclutamento. Una panoramica di tutti i requisiti per la valutazione dell'idoneità è riportata nella tabella 2.

L'idoneità al servizio militare non è definita a livello di legge, bensì a livello di ordinanza: l'articolo 2 dell'ordinanza concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio militare e dell'idoneità a prestare servizio militare (OAMM)⁸ stabilisce che è idoneo al servizio militare dal punto di vista medico chiunque può soddisfare fisicamente, intellettualmente e psichicamente le esigenze del servizio militare. Il medico in capo dell'esercito costituisce a tal fine delle cosiddette Commissioni per la visita sanitaria (CVS), composte da almeno due medici che sono militari o persone assunte dall'esercito (art. 4 OAMM). Queste CVS decidono in merito all'idoneità al servizio militare e al servizio di protezione civile (fig. 1). L'articolo 16 OAMM sull'esecuzione autorizza il medico in capo dell'esercito a emanare istruzioni.

Il medico in capo dell'esercito ha emanato istruzioni in merito alle modalità della visita sanitaria al momento del reclutamento e ai criteri determinanti per la valutazione dell'idoneità. La cosiddetta Nosologia Militaris elenca, sotto forma di tabella, una molteplicità di diagnosi mediche e come queste influiscono sulla decisione in merito all'idoneità al servizio militare e al servizio di protezione civile.

Le disposizioni esecutive sono costituite da altri due documenti: in primo luogo, le istruzioni del medico in capo dell'esercito concernenti l'attuazione dell'apprezzamento medico per l'idoneità al servizio militare e l'idoneità a prestare servizio militare («Weisungen des Oberfeldarztes über die Umsetzung der Medizinischen Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit und der Militärdienstfähigkeit», UMBM) del 1° marzo 2020 definiscono i compiti, la composizione e le responsabilità delle diverse CVS. Contengono anche informazioni in merito alle condizioni alle quali è ammesso un nuovo esame dell'idoneità (cfr. n. 2.1.2) e stabiliscono che una valutazione *in absentia* è possibile solo se la situazione medica è chiara ed è disponibile una documentazione dettagliata⁹. In secondo luogo, il regolamento del 1° ottobre 2011 concernente l'apprezzamento medico per l'idoneità al servizio e l'idoneità a prestare servizio delle persone soggette all'obbligo di leva e dei militari («Medizinische Beurteilung der Diensttauglichkeit und Dienstfähigkeit der Stellungspflichtigen und Angehörigen der Armee», MBDD) elenca le norme tecniche e mediche per l'apprezzamento dell'ido-

⁸ RS 511.12

⁹ Le UMBM erano in fase di revisione al momento della valutazione. Fino al momento della conclusione della raccolta dei dati, il CPA non era in possesso della nuova versione.

neità al servizio militare. Descrive, ad esempio, come si deve procedere per esaminare una persona soggetta all'obbligo di leva.

Tabella 2

Basi legali centrali e istruzioni del medico in capo dell'esercito per l'apprezzamento dell'idoneità al servizio militare

Basi legali

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legge militare (LM, RS 510.10) | Disciplina l'obbligo di leva e il reclutamento (capitolo 2, sezione 1), il non reclutamento (art. 21) e il nuovo esame dell'idoneità al servizio (art. 20) nonché il ricorso (art. 39). |
| Ordinanza concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio militare e dell'idoneità a prestare servizio militare (OAMM, RS 511.12) | Contiene la definizione medica dell'idoneità al servizio militare (art. 2) e, nell'Allegato 1, le categorie dell'idoneità al servizio militare. Sono menzionate anche il ricorso (art. 14) e la facoltà del medico in capo dell'esercito di emanare istruzioni (art. 16 cpv. 2). |
| Ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM, RS 512.21) | Indica il momento e la durata del reclutamento (art. 12) nonché il suo contenuto (art. 13). Per l'apprezzamento dello stato di salute e della psiche, rinvia all'OAMM (art. 14). |

Istruzioni del medico in capo dell'esercito

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nosologia Militaris (2022) | Contiene le prescrizioni mediche per la valutazione dell'idoneità al servizio militare e al servizio di protezione civile. |
| Istruzioni del medico in capo dell'esercito concernenti l'attuazione dell'apprezzamento medico per l'idoneità al servizio militare e l'idoneità a prestare servizio militare («Weisungen des Oberfeldarztes über die Umsetzung der Medizinischen Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit und der Militärdienstfähigkeit») (UMBM, 2020) | Comprendono le disposizioni esecutive della Nosologia Militaris. Definiscono i compiti e le responsabilità delle commissioni per la visita sanitaria (CVS) competenti per la decisione sull'idoneità ed emanano disposizioni per il riesame e il ricorso. L'Allegato 2 riporta i limiti di peso e di distanza da rispettare nel caso in cui l'idoneità alla marcia, a portare pesi o a sollevare pesi sia lievemente o notevolmente limitata. |

Apprezzamento medico per l'idoneità al servizio e l'idoneità a prestare servizio delle persone soggette all'obbligo di leva e dei militari («*Medizinische Beurteilung der Diensttauglichkeit und Dienstfähigkeit der Stellungspflichtigen und Angehörigen der Armee*») (MBDD, 2011)

Contiene le prescrizioni tecniche per l'apprezzamento dell'idoneità al servizio militare e il modo di procedere per esaminare le persone soggette all'obbligo di leva, compresi gli esami psichici.

2.1.1 **Non reclutamento e controllo di sicurezza relativo alle persone**

Nell'ambito del reclutamento, le persone soggette all'obbligo di leva sono esaminate in due momenti e da due servizi dal punto di vista del loro potenziale di pericolo e di abuso. In primo luogo, prima del reclutamento: è possibile che l'esercito prenda una decisione di *non reclutamento*. Le persone che sono state condannate con sentenza passata in giudicato per un crimine o un delitto, nei confronti delle quali è stata ordinata, con decisione passata in giudicato, una misura privativa della libertà o che non possono ricevere un'arma secondo l'articolo 113 LM non sono chiamate al reclutamento (art. 21 LM). L'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare precisa le pene in presenza delle quali è ancora possibile prestare servizio militare (art. 35–37 OOPSM). Tale valutazione compete al Comando Istruzione (art. 32 cpv. 1 OOPSM), che a tal fine ha accesso al casellario giudiziale e può chiedere documenti alle autorità di polizia (art. 23 LM e art. 59 della legge federale sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA¹⁰).

Una seconda verifica ha luogo durante il reclutamento nel quadro di un *controllo di sicurezza relativo alle persone* (CSP) svolto dal servizio specializzato CSP. Il personale di quest'ultimo è rappresentato in tutti i centri di reclutamento. Il servizio specializzato esamina se una persona, con l'arma personale a cui ha accesso in servizio militare, può esporre a pericolo sé stessa o terzi oppure abusare dell'arma (art. 113 LM)¹¹. Solo chi viene valutato positivamente nel CSP e riceve quindi una cosiddetta dichiarazione di sicurezza può ottenere un'arma personale e di conseguenza può prestare servizio militare (sezione 3 LM). Chi invece è valutato negativamente e riceve quindi una dichiarazione di rischio non può avere accesso alle armi e quindi non può prestare servizio militare. Quattro settimane prima della data del reclutamento, il ser-

¹⁰ RS 330

¹¹ Il pertinente articolo 113 LM nella sua versione attuale si rivolge ai «militari», motivo per cui le persone soggette all'obbligo di leva che partecipano al reclutamento non sono in linea di principio contemplate. Una persona diviene militare se viene giudicata idonea al servizio militare (art. 3 cpv. 1 del Regolamento di servizio dell'esercito, RSE, RS 510.107.0). Il Consiglio federale intende adeguare la LM in modo siano contemplate anche le persone soggette all'obbligo di leva che partecipano al reclutamento (Consiglio federale (2023): Modifica della legge militare, dell'ordinanza concernente l'amministrazione dell'esercito e dell'organizzazione dell'esercito. Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione, n. 1.1.9).

vizio specializzato chiede le informazioni relative a tutte le persone soggette all'obbligo di leva convocate. Esso ha anche accesso a condanne secondo il diritto penale minorile e a informazioni che non hanno portato a una condanna, quali le decisioni di abbandono del procedimento penale (art. 34 della legge federale sulla sicurezza delle informazioni in seno alla Confederazione, LSIn¹²). Non appena si constata che una persona non è idonea al servizio militare, il servizio specializzato interrompe gli accertamenti (art. 37 LSIn). Il servizio specializzato CSP valuta, nel quadro del reclutamento, ogni anno circa 40 500 persone soggette all'obbligo di leva¹³.

Di norma, un controllo di sicurezza relativo alle persone è ammesso soltanto con il consenso della persona da controllare (art. 32 cpv. 1 LSIn). Le persone soggette all'obbligo di leva possono tuttavia essere sottoposte al controllo senza il loro consenso (art. 32 cpv. 2 LSIn), cosicché non possano sottrarsi all'obbligo di servizio negando il proprio consenso.

È possibile adire la via giudiziaria mediante *ricorso* al Tribunale amministrativo federale¹⁴ sia contro la decisione di non reclutamento (art. 40 cpv. 1 LM), sia contro il CSP (art. 44 LSIn). Per quanto riguarda il CSP, il Consiglio federale ha argomentato che esso rappresenta una grave ingerenza nei diritti della personalità, per cui è necessaria una tutela giuridica diretta¹⁵.

2.1.2 Ricorso e nuovo esame

I militari possono presentare *ricorso* entro 30 giorni contro una decisione sull'idoneità al servizio militare. La decisione è in seguito presa da un'altra CVS in quanto istranza di ricorso; questa seconda CVS si situa allo stesso livello della prima. La decisione di quest'autorità è definitiva e inappellabile (art. 39 LM). La legge esclude dunque il ricorso dinanzi a un'autorità superiore come il Tribunale amministrativo federale. Al momento del reclutamento le persone soggette all'obbligo di leva vengono informate, tramite indicazione scritta dei rimedi giuridici, sulla possibilità di ricorso.

La LM disciplina anche il *nuovo esame* dell'idoneità al servizio militare (art. 20). La persona da controllare, ossia ogni persona soggetta all'obbligo di leva, può presentare una domanda scritta e motivata di riesame (cpv. 1^{bis}). Una tale domanda è possibile anche dopo la presentazione di un ricorso. La legge delega al Consiglio federale la competenza di definire i presupposti e la procedura per il riesame (cpv. 3). Non esistono tuttavia disposizioni in materia a livello di ordinanza, ma solo le istruzioni del medico in capo dell'esercito (cfr. in proposito il n. 3.4).

¹² RS 128

¹³ Messaggio del 22 feb. 2017 concernente la legge federale sulla sicurezza delle informazioni (FF 2017 2563), *in breve*: «messaggio concernente la LSIn», n. 3.1.2

¹⁴ Legge federale sulla procedura amministrativa, RS 172.021

¹⁵ Messaggio concernente la LSIn, commento all'art. 45, «Tutela giurisdizionale», 2661

2.2

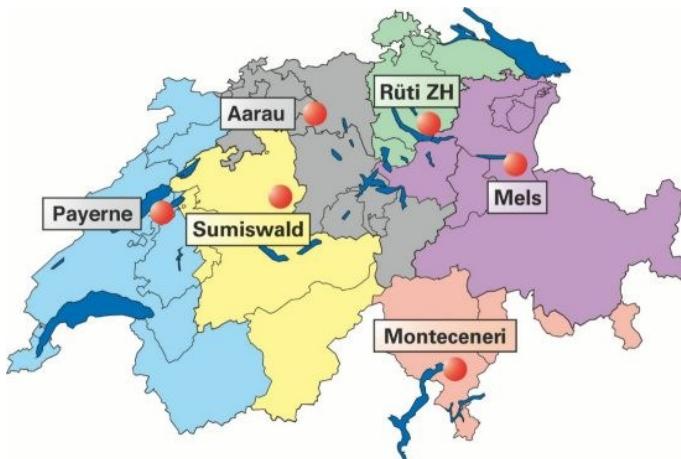
Procedura di valutazione dell'idoneità al servizio militare

Al momento del reclutamento le persone soggette all'obbligo di leva vengono valutate per quanto concerne la loro idoneità al servizio militare in uno dei sei centri di reclutamento (fig. 3). Prima ancora di presentarsi in un centro di reclutamento, le persone soggette all'obbligo di leva partecipano a una manifestazione informativa nel loro Cantone (art. 8 LM). In tale occasione le persone soggette all'obbligo di leva sono informate sul reclutamento e devono fornire indicazioni sul loro stato di salute generale compilando un questionario medico (art. 8 cpv. 1 LM). Questi questionari ed eventuali certificati medici vengono inoltrati al corpo medico dei centri di reclutamento.

Di regola, le persone soggette all'obbligo di leva devono presentarsi a un *reclutamento di due o tre giorni* (art. 9 LM). Gli esami e i test che vi svolgono hanno due obiettivi: da un lato occorre determinare l'idoneità al servizio militare e al servizio di protezione civile; dall'altro, occorre anche determinare per quali funzioni nell'esercito (o nella protezione civile) la persona sarebbe idonea. Il Servizio medico militare è competente per la valutazione dell'idoneità, il comando del reclutamento è competente per il funzionamento dei centri di reclutamento e per l'attribuzione a una funzione nella scuola reclute delle persone idonee al servizio militare. Come illustrato nella figura 4, il Servizio medico militare e il Comando Istruzione appartengono a organi diversi all'interno dell'Aggruppamento Difesa. Inoltre il servizio specializzato CSP per il controllo di sicurezza relativo alle persone è rappresentato nei centri di reclutamento (n. 2.1.1).

Figura 3

I sei centri di reclutamento



Osservazione: le persone soggette all'obbligo di leva vengono assegnate a uno dei sei centri di reclutamento a seconda del luogo di domicilio e della lingua madre.

Fonte: Esercito svizzero.

La decisione in merito all'idoneità al servizio militare con limitazioni spetta ai medici incaricati del reclutamento. Da un lato, essi dispongono di informazioni tratte dal questionario medico delle manifestazioni informative, dall'altro, a tutte le persone soggette all'obbligo di leva viene effettuata una visita sanitaria generale. Sono possibili anche accertamenti supplementari e la valutazione può essere rinviata a tal fine¹⁶. È possibile disporre ulteriori accertamenti da parte di uno specialista esterno al centro o attendere che le persone soggette all'obbligo di leva proseguano il processo di guarigione se, per esempio, hanno recentemente subito un infortunio. Queste persone soggette all'obbligo di leva vengono «rinviate» e richiamate in un secondo momento per valutare la loro idoneità al servizio militare.

Nei centri di reclutamento sono presenti anche psicologi. Da un lato eseguono, sulla base di questionari standardizzati, una valutazione dell'idoneità alla funzione e alla carriera di quadro nonché un test per i conducenti (SAROAD). Dall'altro valutano la salute psichica e la capacità di resistenza allo stress delle persone soggette all'obbligo di leva nel quadro della valutazione dell'idoneità. A tal fine gli psicologi svolgono un colloquio personale con circa un terzo delle persone soggette all'obbligo di leva, sia a causa di anomalie nelle risposte ai test standardizzati sia su richiesta del corpo medico. Sulla base di queste informazioni formulano una raccomandazione sull'idoneità. Dal punto di vista organizzativo, gli psicologi sono subordinati al comando del reclutamento (fig. 4). Inoltre, le persone soggette all'obbligo di leva sono sottoposte a un CSP (cfr. n. 2.1.1). Il servizio specializzato CSP conduce colloqui con il 2–3 per cento delle persone soggette all'obbligo di leva; negli altri casi decide sulla base degli atti. Lo scambio di informazioni sulle persone soggette all'obbligo di leva tra i servizi dei centri di reclutamento è disciplinato in istruzioni¹⁷ (cfr. n. 3.3).

La decisione sull'idoneità al servizio militare viene presa da una CVS (n. 2.1) ed è poi comunicata ed eventualmente spiegata alle persone soggette all'obbligo di leva in un colloquio personale dal presidente della CVS. Chi è idoneo al servizio militare e ha ricevuto dal CSP una dichiarazione di sicurezza, al termine del reclutamento tiene un colloquio con il comandante del centro di reclutamento o il suo sostituto. Questo assegna le persone soggette all'obbligo di leva a una funzione per la scuola reclute e concorda la data d'inizio della scuola reclute.

¹⁶ UMBM, Parte II, n. 2.7

¹⁷ Stato maggiore dell'esercito (2014): *Interne Weisung zur Zusammenarbeit zwischen der PSP, der Medizin/Psychologie und den Kommandanten der Rekrutierungszentren vom 14. April 2014* [in breve: «istruzioni concernenti lo scambio di informazioni»].

Figura 4

Organici e funzioni del DDPS coinvolti nel reclutamento



Legenda: CSP: Controllo di sicurezza relativo alle persone; SEPOS: Segreteria di Stato della politica di sicurezza.

2.3 Categorie di idoneità al servizio militare con limitazioni

Nel 1996 è stato introdotto il servizio militare non armato per le persone soggette all'obbligo di leva che non possono conciliare con la propria coscienza il servizio militare armato (art. 16 LM). Si temeva che con l'allora nuovo servizio civile non sarebbe più stato possibile reclutare un numero sufficiente di militari¹⁸. Da allora le categorie dell'idoneità al servizio militare sono state ripetutamente ampliate, l'ultima volta nel 2019.

In linea di principio, una persona soggetta all'obbligo di leva può essere dichiarata idonea al servizio militare, al servizio di protezione civile o inidonea a entrambi i servizi (cfr. fig. 1). Esistono inoltre diversi tipi di limitazioni dell'idoneità al servizio militare che possono essere combinate tra loro. È possibile che una persona sia idonea al servizio militare ma, per motivi medici, non possa sparare e non possa portare carichi pesanti. Le decisioni concernenti l'idoneità sono elencate in modo esaustivo in un'ordinanza (Allegato 1 n. 1.2 – 1.5 OAMM):

- «Abile al servizio militare, inabile al tiro»: la persona, per motivi medici, non riceve un'arma personale e, in caso di problemi di udito, non deve essere esposta a fonti di forte rumore¹⁹;

¹⁸ Consiglio federale (1992): Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sul concetto dell'esercito negli anni '90 (Concetto direttivo Esercito 95) del 27 gen. 1992, n. 425 (FF 1992 I 729).

¹⁹ Questa categoria non va confusa con il servizio militare non armato per *motivi di coscienza*, possibile su domanda (art. 16 LM).

-
- «abile al servizio militare, non può condurre veicoli a motore militari»;
 - «abile al servizio militare, con restrizioni»: l'idoneità della persona alla marcia, a portare pesi o a sollevare pesi è limitata; ogni capacità è valutata singolarmente, distinguendo tra una limitazione *lieve* e una limitazione *notevole*.

La presente valutazione del CPA esamina le tre categorie appena menzionate, riassunte nella definizione di «idoneità al servizio militare con limitazioni». Se una persona è idonea al servizio militare con limitazioni, ha a disposizione un numero di funzioni inferiore nella scuola reclute. Si parla pertanto anche di «attribuzione differenziata». Per la scuola reclute di fanteria, ad esempio, sono necessarie un'idoneità al servizio militare illimitata e una buona forma fisica. Una persona inabile al tiro e che non è in grado di compiere lunghe marce non può assolvere una scuola reclute di questo tipo.

L'ordinanza menziona inoltre la categoria «Abile al servizio militare unicamente per servizi di retrovia». Tuttavia, in pratica non viene utilizzata, come è emerso dall'analisi²⁰ delle decisioni sull'idoneità, poiché secondo il DDPS si sovrappone ampiamente alla categoria «Abile al servizio militare unicamente per funzioni particolari, con oneri, inabile al tiro». Rientrano in questa categoria le persone giudicate non idonee né al servizio militare né al servizio di protezione civile ma che invece di pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare svolgono, su richiesta, un servizio militare sostitutivo. Ogni anno presentano una domanda di questo tipo solo da 100 a 200 persone²¹ per le quali vigono altre condizioni, motivo per cui il CPA non le ha prese in considerazione.

3

Linee guida per la valutazione dell'idoneità al servizio militare con limitazioni

Nel presente capitolo si valuta se le basi legali e le linee guida per la valutazione dell'idoneità al servizio militare con limitazioni sono legittime e adeguate e garantiscono quindi l'uguaglianza giuridica delle persone soggette all'obbligo di leva. Si valuta anche se le linee guida per il nuovo esame e il ricorso sono concretizzate in modo legittimo e adeguato al livello. Il capitolo si basa sostanzialmente sulla perizia giuridica allestita su incarico del CPA (cfr. in merito alla procedura il n. 1.2).

Riepilogo: le linee guida per la valutazione dell'idoneità al servizio militare sono solo parzialmente legittime. Considerata la portata della decisione sull'idoneità e il fatto che essa concerne tutti gli uomini svizzeri, l'idoneità al servizio militare con limitazioni non è disciplinata in maniera sufficiente a livello giuridico (n. 3.1). Le istruzioni del medico in capo dell'esercito non sono inoltre sufficientemente concrete per garantire una valutazione paritaria dell'idoneità al servizio militare con limitazioni (n. 3.2). Gli organi coinvolti nel reclutamento si scambiano inoltre in modo illecito informazioni relative alle persone soggette all'obbligo di leva (n. 3.3). Secondo la perizia giuridica allestita su incarico del CPA (cfr. in merito alla procedura il n. 1.2).

²⁰ Analisi delle decisioni, tab. 13, 50

²¹ Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Roth Pasquier «Tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Stop alla disparità di trattamento!» del 24 set. 2020 (20.4152).

ridica, il diritto di ricorso e il nuovo esame dell'idoneità al servizio militare non sono concretizzati in modo adeguato al livello (n. 3.4).

3.1

L'idoneità al servizio militare è disciplinata in maniera insufficiente a livello giuridico

La regolamentazione concernente la valutazione dell'idoneità al servizio militare rappresenta un'«importante norma giuridica». A questa conclusione giunge la perizia giuridica redatta su incarico del CPA²². Da un lato, l'idoneità al servizio militare riguarda tutti gli uomini svizzeri maggiorenni, quindi la cerchia delle persone interessate è molto ampia. Dall'altro, la valutazione dell'idoneità al servizio militare determina se i diritti fondamentali di una persona sono fortemente limitati o se essa deve versare una tassa. Con la decisione sull'idoneità viene infatti stabilito se una persona soggetta all'obbligo di leva entra nell'esercito e quindi durante l'intero obbligo di prestare servizio si trova in un rapporto avente uno status particolare, nel quale i suoi diritti fondamentali vengono limitati, oppure se deve pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare per diversi anni. Le norme giuridiche importanti devono soddisfare requisiti elevati (cfr. riquadro 1).

Si applica il *requisito della forma di legge*. Secondo la perizia giuridica, per soddisfare tale requisito l'idoneità al servizio militare dovrebbe essere disciplinata almeno nelle linee fondamentali in una legge formale²³. Attualmente la legge militare menziona tuttavia unicamente l'obbligo di partecipare al reclutamento (art. 9), nel quale è stabilita l'idoneità al servizio militare o al servizio di protezione civile (art. 10), nonché la possibilità di nuovo esame dell'idoneità (art. 20). Quello che si intende per «idoneità al servizio militare» è definito a titolo complementare soltanto in due ordinanze. Secondo l'ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM)²⁴, è idonea al servizio militare la persona che soddisfa i requisiti di almeno una funzione di reclutamento dell'esercito (art. 15 cpv. 3 OOPSM). Per la valutazione dello stato di salute e della psiche rinvia alla OAMM. Secondo quest'ultima, è idoneo al servizio militare «dal punto di vista medico chiunque può soddisfare fisicamente, intellettualmente e psicologicamente le esigenze del servizio militare senza mettere in pericolo la propria salute o quella di terzi adempiendo tali esigenze» (art. 2 cpv. 1 OAMM). Con queste definizioni dell'idoneità al servizio militare a livello di ordinanza non è soddisfatto il requisito della forma di legge. I principi fondamentali dei criteri di idoneità al servizio militare, unitamente alla facoltà del Consiglio federale di definirli più precisamente mediante ordinanza, dovrebbero essere disciplinati in una legge in senso formale, come già avviene in altri settori, ad esempio nell'assicurazione per l'invalidità²⁵.

²² Perizia giuridica ZDA, n. 2.3

²³ Perizia giuridica ZDA, n. 2.3.1

²⁴ RS 512.21

²⁵ Perizia giuridica ZDA, n. 2.2.2

*Riquadro 1***Requisiti per le norme giuridiche importanti**

Per disposizioni importanti che contengono norme di diritto s'intendono le norme che stabiliscono diritti e doveri delle persone e quelle che determinano la cerchia delle persone tenute a versare un tributo (art. 164 cpv. 1 della Costituzione federale, Cost.²⁶). I requisiti che le norme giuridiche importanti devono soddisfare sono tanto più elevati quanto più esse riguardano le persone e quanto più esse limitano i diritti fondamentali.

Le norme giuridiche importanti devono:

- essere disciplinate in una legge in senso formale (requisito della forma di legge)²⁷;
- essere formulate in modo sufficientemente preciso da consentire ai cittadini di orientare il proprio comportamento in base a esse e di valutare le conseguenze del proprio comportamento (requisito di generalità e astrattezza della norma giuridica)²⁸.

Le norme giuridiche importanti devono anche soddisfare il *requisito di generalità e astrattezza della norma giuridica*. Per l'idoneità al servizio militare ciò significa che i criteri per determinare l'idoneità al servizio militare devono essere formulati in modo sufficientemente preciso. Secondo la perizia giuridica, i criteri per determinare l'idoneità al servizio militare (cfr. n. 3.2) dovrebbero essere disciplinati almeno a grandi linee in un'ordinanza e quindi essere pubblicamente accessibili, al fine di soddisfare il requisito di generalità e astrattezza della norma giuridica²⁹. Le persone soggette all'obbligo di leva dovrebbero essere in grado di valutare prima del reclutamento se e in quale misura saranno idonee al servizio militare. Attualmente una persona soggetta all'obbligo di leva non è tuttavia in grado di capire cosa si intenda per «idoneità al servizio militare». Dato che in linea di principio l'operato dell'amministrazione è pubblico, il segreto sulle linee guida è possibile soltanto se è previsto dalla legge (art. 4 LTras). Per quanto riguarda l'idoneità al servizio militare, non esiste una base legale in tal senso.

3.2**Le categorie dell'idoneità con limitazioni non sono sufficientemente concretizzate**

Le categorie dell'idoneità al servizio militare sono elencate in modo esauritivo nell'OAMM, nell'Allegato 1; tra esse vi sono anche le categorie dell'idoneità al servizio militare con limitazioni (cfr. n. 2.3). I criteri in base ai quali essa viene valutata sono attualmente stabiliti in istruzioni interne del medico in capo dell'esercito. Il do-

²⁶ RS 101

²⁷ Perizia giuridica ZDA, n. 2.3.1

²⁸ Perizia giuridica ZDA, n. 2.2.2

²⁹ Perizia giuridica ZDA, n. 2.2.2

cumento centrale è la Nosologia Militaris con le prescrizioni mediche per la valutazione dell'idoneità al servizio militare e al servizio di protezione civile.

Sulla base della perizia giuridica, il CPA giunge alla conclusione che queste prescrizioni non concretizzano a sufficienza i criteri in base ai quali viene valutata l'idoneità al servizio militare. L'idoneità al servizio militare con limitazioni nel portare pesi, sollevare pesi e/o nella marcia è ad esempio menzionata solo marginalmente nella Nosologia Militaris: all'inizio di un capitolo che tratta la diagnosi dello scheletro e dei tessuti molli e la loro importanza per l'idoneità, è riportato che la valutazione deve sempre includere anche la possibilità di limitazioni delle prestazioni con ridotta idoneità alla marcia, a portare pesi o a sollevare pesi³⁰. Nel relativo capitolo è poi riportato, ad esempio, che una persona con i plantari ha una ridotta idoneità alla marcia. Non è invece precisato quando si tratta di una limitazione *lieve* o *notevole*. Anche le limitazioni al portare o sollevare pesi non sono illustrate in modo più dettagliato nella Nosologia Militaris. Nell'allegato di altre istruzioni³¹ è indicato il numero di chilogrammi che una persona può sollevare o trasportare se è lievemente o notevolmente limitata nonché il numero di chilometri che una persona può percorrere marciando con una limitazione lieve o notevole. Anche in questo caso non viene tuttavia precisato in che modo il corpo medico debba distinguere una limitazione lieve da una notevole.

Esiste invece un test dell'udito standardizzato per determinare se una persona ha problemi di udito ed è quindi idonea al servizio militare ma inabile al tiro. Le linee guida definiscono determinati valori soglia in presenza dei quali deve essere richiesta anche la valutazione di uno specialista. A seconda del risultato del test dell'udito, la Nosologia Militaris formula una raccomandazione sull'inabilità al tiro. Il CPA ha constatato che, in linea di principio, la Nosologia Militaris si limita a fornire una *raccomandazione* sull'idoneità per le diagnosi più utilizzate³² nell'ambito del reclutamento.

Il Servizio medico militare ha ripetutamente sottolineato al CPA che nella valutazione dell'idoneità vengono presi in considerazione molti fattori diversi, altrimenti non sarebbe possibile rendere giustizia all'individuo. Per una visione d'insieme, oltre alla diagnosi medica, vanno considerati anche i risultati del test sportivo, la capacità di svolgere le normali attività quotidiane, il peso / la corporatura / l'altezza, le diagnosi secondarie e la resilienza fisica e psichica. Non vi sono tuttavia linee guida su come questi fattori debbano essere ponderati reciprocamente per decidere in merito all'idoneità al servizio militare. Nell'ambito di un'inchiesta online, il CPA ha intervistato anche il corpo medico dei centri di reclutamento (cfr. in proposito anche il n. 4). I medici hanno ritenuto nel complesso sufficientemente concrete e prive di contraddizioni le linee guida per la valutazione dell'idoneità. Anche le categorie di idoneità con limitazioni sono chiaramente definite e di facile applicazione. Solo una parte dei medici su mandato, che lavora nei centri di reclutamento con salario orario, è stata più critica.

Il CPA ritiene che vi siano ragioni comprensibili per cui le linee guida vengono mantenute il più possibile generali da un punto di vista pratico o medico. Un certo *margine*

³⁰ Nosologia Militaris, n. XVIII, 78

³¹ UMBM, Allegato 2

³² Floris / Staub / Rühli 2016, fig. 15

di apprezzamento nella decisione sull'idoneità al servizio militare è senz'altro necessario per poter esaminare il singolo caso. Per l'attività amministrativa è tuttavia fondamentale che vi siano linee guida sufficientemente univoche per definire quando una decisione si basa su un apprezzamento e quando una determinata decisione è predefinita. Solo così, dal punto di vista giuridico, è possibile anche valutare se nell'attività dell'amministrazione sia garantita l'uguaglianza giuridica ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 della Costituzione federale, come indicato nella perizia giuridica elaborata su incarico del CPA³³.

Tuttavia, attualmente nel reclutamento si possono disattendere linee guida anche se queste sono definite obbligatorie. Ad esempio, una persona soggetta all'obbligo di leva che secondo le linee guida presenta una diagnosi che la rende obbligatoriamente non idonea al servizio militare, può essere dichiarata idonea al servizio militare da un'altra CVS (la CVS centrale). Anche in questo modo, dal punto di vista giuridico non è possibile valutare se e in quale misura nelle decisioni sull'idoneità al servizio militare sia rispettata l'uguaglianza giuridica³⁴.

La formulazione aperta delle linee guida è problematica dal punto di vista dello Stato di diritto. Non vi sono tuttavia sentenze giudiziarie che trattino approfonditamente tale tematica poiché la via giudiziaria è esclusa nel caso di decisioni concernenti l'idoneità (cfr. n. 3.4 in merito al ricorso). Il fatto che le linee guida non garantiscano sufficientemente l'equa valutazione delle persone soggette all'obbligo di leva, non solo dal punto di vista giuridico, ma anche nella pratica, emerge anche dalla valutazione delle decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare con limitazioni (cfr. n. 5.1).

3.3 Le prescrizioni sullo scambio di informazioni nei centri di reclutamento sono illegittime

Nei centri di reclutamento sono presenti sia i medici incaricati della valutazione dell'idoneità sia il personale del servizio specializzato CSP che valuta il rischio per la sicurezza derivante dalle persone soggette all'obbligo di leva (cfr. n. 2.1.1). Delle istruzioni del 2014 sulla collaborazione tra questi servizi consente sia ai medici (n. 3.3.1) sia al personale del servizio specializzato CSP (n. 3.3.2) di scambiarsi molte più informazioni sulle persone soggette all'obbligo di leva di quanto consentito dalla legge. A questa conclusione giunge la perizia giuridica redatta su incarico del CPA³⁵.

3.3.1 Le prescrizioni per i medici sono illegittime

La legge prescrive che il personale sanitario dei centri di reclutamento, comprendente anche i medici e gli psicologi, è tenuto a rispettare il segreto professionale (art. 321 CP). La legge militare li svincola tuttavia dal segreto professionale se sussistono seri segni o indizi di una minaccia con l'arma personale (art. 113 cpv. 7 LM). Ciò vale

³³ Perizia giuridica ZDA, n. 2.2.2

³⁴ Perizia giuridica ZDA, n. 2.4.1

³⁵ Perizia giuridica ZDA, n. 4

anche per il reclutamento, come indicato nella relativa ordinanza: tutte le constatazioni fatte in occasione dell'apprezzamento medico sottostanno al segreto di servizio, al segreto di funzione e al segreto professionale (art. 11 OAMM). Nella prassi queste prescrizioni legali non sono rispettate.

Le istruzioni del 2014 disciplinano la collaborazione tra le diverse unità dei centri di reclutamento, tra cui i medici e i collaboratori del servizio specializzato CSP³⁶. Secondo tali istruzioni, lo scambio di informazioni è in pratica possibile senza restrizioni. Le informazioni dovrebbero essere trasmesse «il più presto possibile» se possono essere «rilevanti» per un altro settore (cfr. riquadro 2). Le istruzioni non menzionano il fatto che il corpo medico è vincolato al segreto professionale e la legge gli consente di condividere informazioni con altri servizi soltanto in presenza di segni o indizi di un pericolo con l'arma personale. La perizia giuridica giunge alla conclusione che le istruzioni non rispettano quindi il quadro normativo³⁷.

Riquadro 2

Estratto delle istruzioni concernenti la collaborazione nei centri di reclutamento³⁸

4.1 Scambio di informazioni documentato

Lo scambio di informazioni tra i settori specialistici avviene per due motivi:

- a. Casi poco chiari

Se, a seguito degli accertamenti eseguiti nel proprio settore specialistico, vi sono ancora domande a cui potrebbe essere data risposta in un altro settore specialistico.

- b. Informazioni rilevanti

Se nell'ambito degli accertamenti eseguiti nel proprio settore specialistico sono state raccolte informazioni rilevanti per un altro settore specialistico.

Se una di queste condizioni è soddisfatta, le informazioni sono trasmesse il *più rapidamente possibile* nell'ambito di uno scambio di informazioni documentato.

Questo scambio di informazioni è un'abitudine consolidata in tutti i centri di reclutamento. Nell'inchiesta online del CPA, gran parte dei medici indica di trasmettere informazioni al servizio specializzato CSP. Circa il 60 per cento di loro trasmette informazioni anche al comandante del centro di reclutamento. Tre psicologi su quattro hanno indicato di condividere informazioni con il servizio specializzato CSP in occasione di ogni ciclo di reclutamento. Il restante 27 per cento lo fa di tanto in tanto. Poiché le istruzioni consentono lo scambio di informazioni in «casi poco chiari» o in presenza di «informazioni rilevanti», questa prassi è comprensibile. Le istruzioni sono

³⁶ Weisung zum Informationsaustausch

³⁷ Perizia giuridica ZDA, n. 4.1

³⁸ Weisung zum Informationsaustausch, traduzione per il presente rapporto.

tuttavia illegittime. Trasmettendo tali informazioni, i medici possono potenzialmente violare il segreto professionale ed essere passibili di pena (art. 321 CP³⁹).

3.3.2

Le prescrizioni per il servizio specializzato CSP sono illegittime

Gli accertamenti del servizio specializzato CSP devono basarsi sulla LSIn⁴⁰. Di norma, alla fine il servizio specializzato CSP comunica per scritto il risultato della propria valutazione alla persona controllata nonché al servizio che ha conferito il mandato di verifica (art. 40 cpv. 1 LSIn). Se sussistono «indizi concreti secondo i quali potrebbe sussistere un rischio per la sicurezza», il servizio specializzato CSP può comunicare per scritto le sue constatazioni provvisorie già prima della conclusione (art. 40 cpv. 4 LSIn). Secondo le spiegazioni del DDPS, lo scopo di questa disposizione è permettere al servizio interessato di adottare misure di sicurezza preventive⁴¹. Ciò significa che deve sussistere sia un pericolo sia un'urgenza.

Questo quadro normativo si applica anche al reclutamento. Come indica la perizia giuridica⁴², la legge non consente quindi che il servizio specializzato CSP condivida liberamente con i medici informazioni concernenti singole persone soggette all'obbligo di leva. Le istruzioni interne sulla collaborazione citate in precedenza (cfr. n. 3.3.1) esulano di conseguenza dal quadro giuridico anche per quanto riguarda le informazioni che il servizio specializzato CSP condivide con i medici.

Lo stesso vale per un passaggio dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP) in vigore dal 1° gennaio 2024⁴³. Secondo tale passaggio, il servizio specializzato CSP può comunicare constatazioni provvisorie se esistono «segni o indizi per un'idoneità al servizio militare limitata, un'inidoneità al servizio militare oppure un'incapacità alla funzione» (art. 23 cpv. 2 lett. b OCSP). Tuttavia, l'ordinanza deve rispettare il quadro normativo e la legge è chiara: possono essere comunicate soltanto informazioni relative a un rischio per la sicurezza in relazione alla consegna dell'arma personale. Pertanto, secondo la perizia giuridica⁴⁴, sia le istruzioni interne sia l'ordinanza non rispettano il quadro normativo.

Lo scambio di informazioni tra CSP e medici risulta problematico anche perché, secondo le istruzioni, i medici possono «trattare i fatti relativi ai CSP e integrarli nella decisione sull'idoneità»⁴⁵. Secondo fonti indipendenti, questa commistione rischia di indurre i servizi a mettersi d'accordo. Anziché attendere una dichiarazione di rischio da parte del CSP alla fine del reclutamento, una persona soggetta all'obbligo di leva viene dichiarata inidonea al servizio militare già in precedenza. Tuttavia, lo scambio di informazioni può avvenire solo in considerazione di un rischio per la sicurezza. Dal

³⁹ RS 311.0

⁴⁰ RS 128

⁴¹ Segreteria generale DDPS (2023): Diritto d'esecuzione relativo alla legge sulla sicurezza delle informazioni, Spiegazioni dell'8 nov. 2023, 40 seg.

⁴² Perizia giuridica ZDA, n. 4.2

⁴³ RS 128.31

⁴⁴ Perizia giuridica ZDA, n. 4.2

⁴⁵ Weisung zum Informationsaustausch, n. 4.2

punto di vista giuridico, questa prassi decisionale non è pertanto ammessa. Le decisioni di idoneità e le dichiarazioni del CSP poggiano su basi legali differenti e il diritto di ricorso è strutturato in modo diverso. Nel caso di una dichiarazione di rischio da parte del CSP, le persone soggette all'obbligo di leva possono adire la via giudiziaria, mentre tale situazione non si verifica per le decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare (cfr. in merito al ricorso il n. 3.4)⁴⁶). Il CPA non è in grado di valutare in modo definitivo quante volte i medici dichiarano non idonee al servizio militare le persone soggette all'obbligo di leva sulla base di informazioni del servizio specializzato CSP.

Dal punto di vista dei servizi coinvolti, compresi i medici (n. 3.3.1), lo scambio di informazioni è senz'altro opportuno, come essi hanno sottolineato al CPA. Il CPA comprende che questi servizi desiderano utilizzare possibilmente tutte le informazioni disponibili. È impegnativo valutare l'idoneità e il rischio per la sicurezza entro i due o tre giorni del reclutamento. Le informazioni cui questi servizi hanno accesso concernenti condanne penali e lo stato di salute sono tuttavia dati personali degni di particolare protezione (art. 5 lett. c della legge federale sulla protezione dei dati, LPD⁴⁷). In considerazione del diritto fondamentale all'autodeterminazione informativa (art. 13 cpv. 2 Cost.), per la trasmissione di tali informazioni sensibili sarebbe necessaria una base legale in una legge formale.

3.4

Il ricorso e il nuovo esame non sono concretizzati in modo adeguato al livello

La legge militare prevede un *diritto di ricorso* (art. 39 LM), come illustrato al numero 2.1.2. Contro una decisione concernente l'idoneità può essere presentato ricorso entro 30 giorni dalla relativa notifica (art. 14 cpv. 1 OAMM). Delle circa 30 000 persone soggette all'obbligo di leva, tuttavia, meno dello 0,5 per cento ne presenta annualmente uno⁴⁸. Il ricorso è giudicato da una CVS indipendente la cui decisione è inappellabile (art. 39 LM). Non è quindi possibile far esaminare la decisione sull'idoneità dal Tribunale amministrativo federale o da un'altra autorità esterna al Servizio

⁴⁶ Al momento del reclutamento i medici possono anche attribuire una cosiddetta iscrizione «R». Secondo le istruzioni, la «R» sta per restituzione e significa che la persona non può essere in possesso di un'arma da fuoco dell'esercito per motivi medici (Nosologia Militaris, 3). L'iscrizione viene tuttavia attribuita solo a persone che nell'ambito del reclutamento sono state classificate come inabili al servizio militare e inabili al tiro e che pertanto non ricevono comunque un'arma personale. L'iscrizione assume invece importanza in caso di richiesta per un permesso d'acquisto di armi civile, in quanto viene automaticamente trasmessa ai Cantoni (art. 28 cpv. 2 lett. f della legge federale sui sistemi d'informazione militari e su altri sistemi d'informazione nel DDPS, RS **510.91**). Nell'indicazione dei rimedi giuridici (formulario 18.035.03) che viene consegnata alle persone soggette all'obbligo di leva con la notificazione della decisione sull'idoneità, manca l'indicazione che tale informazione sarà registrata e trasmessa. Il Tribunale amministrativo federale si è occupato per la prima volta dell'iscrizione «R» dopo che una persona aveva chiesto invano all'esercito una decisione concernente la cancellazione di tale iscrizione (decisione del Tribunale amministrativo federale A-4423/2022 del 27 feb. 2023). Tuttavia, la registrazione in sé non è stata oggetto del presente caso.

⁴⁷ RS **235.1**

⁴⁸ Analisi delle decisioni, n. 5.2

medico militare. Secondo la perizia giuridica si tratta dunque di un ricorso *sui generis* che equivale a un'opposizione⁴⁹.

Escludendo il ricorso contro decisioni concernenti l'idoneità a un'autorità superiore, la legge militare limita la garanzia della via giudiziaria prevista dall'articolo 29a della Costituzione federale. Le leggi possono escludere la via giudiziaria in casi eccezionali motivati in modo qualificato (art. 29a secondo periodo Cost.). La perizia giuridica giunge alla conclusione che la restrizione della via giudiziaria in questione nella legge militare è legittima. Tuttavia, nel quadro dei processi legislativi in materia non è mai stata motivata in modo dettagliato. Da un punto di vista costituzionale, secondo la perizia giuridica, dovrebbe essere maggiormente giustificata⁵⁰.

Un altro problema è che, secondo il tenore della legge militare, le persone soggette all'obbligo di leva non sono di fatto legittimate a ricorrere. In tedesco e in francese, nell'articolo 39 la legge si riferisce unicamente ai «militari» (Angehörigen der Armee/ militaires), ossia alle persone dichiarate idonee al servizio militare in occasione del reclutamento (art. 3 cpv. 1 RSE). Chi al reclutamento viene giudicato non idoneo, ma desidera prestare servizio militare, non è quindi legittimato a presentare ricorso contro la decisione sull'idoneità. Le istruzioni del Servizio medico militare autorizzano tuttavia tutte le persone soggette all'obbligo di leva a presentare ricorso⁵¹, ma ciò non è conforme al quadro normativo⁵². Considerato il numero elevato di persone interessate, le notevoli ingerenze nei diritti individuali e l'imposizione di obblighi, dal punto di vista dello Stato di diritto la perizia giuridica ritiene fondamentale che anche alle persone soggette all'obbligo di leva venga espressamente riconosciuto il diritto di ricorso⁵³.

Oltre al ricorso, la legge militare prevede il *nuovo esame* dell'idoneità al servizio militare (art. 20 LM, cfr. n. 2.1.2). La persona sottoposta all'esame può in ogni momento presentare una richiesta scritta e motivata. La legge autorizza il Consiglio federale a disciplinare i presupposti e la procedura (art. 20 cpv. 3 LM). Secondo l'ordinanza, la domanda deve essere presentata al Servizio medico militare (art. 7 OAMM), ma non precisa né la procedura né le condizioni per il riesame.

Queste ultime sono piuttosto stabilite in istruzioni del medico in capo dell'esercito⁵⁴, le quali, secondo la perizia giuridica, limitano tuttavia eccessivamente il diritto a un riesame⁵⁵. La legge stabilisce soltanto che la domanda di riesame dev'essere *motivata* (art. 20 LM). Secondo le istruzioni, invece, un riesame deve essere ammesso solo se «sono emersi nuovi fatti medici o cambiamenti dello stato di salute»⁵⁶. Le persone

⁴⁹ Perizia giuridica ZDA, n. 2.4.4

⁵⁰ Perizia giuridica ZDA, n. 2.4.3

⁵¹ UMBM, Parte I, n. 4

⁵² In un progetto posto in consultazione, il Consiglio federale estende il diritto di sporgere reclamo (art. 36 cpv. 1 LM) alle persone soggette all'obbligo di leva. Nelle spiegazioni in merito, tuttavia, la modifica è motivata non dal punto di vista del contenuto, bensì soltanto da quello linguistico (formulazione non sessista, Consiglio federale, 2023, 35). Non è pertanto chiaro per quale motivo le persone soggette all'obbligo di leva debbano poter presentare reclamo, ma non un ricorso contro la decisione concernente l'idoneità.

⁵³ Perizia giuridica ZDA, n. 2.4.1

⁵⁴ UMBM, Parte I, n. 4

⁵⁵ Perizia giuridica ZDA, n. 2.4.3

⁵⁶ Formularia 18.035.03, «Eröffnung des UCR-Entscheides (Entscheid siehe Dienstbüchlein)».

soggette all’obbligo di leva sono informate al riguardo nell’indicazione dei rimedi giuridici, che viene loro consegnata quando vengono informate della decisione d’idoneità⁵⁷. Secondo il Servizio medico militare, praticamente tutte le domande di riesame sono ammesse. Il CPA non ha esaminato il numero delle domande di riesame presentate e accolte e non può pertanto esprimersi in merito. Secondo la perizia giuridica, perlomeno a livello di ordinanza dovrebbe essere descritto a grandi linee in modo chiaro per le persone soggette all’obbligo di leva cosa si debba intendere per nuovi fatti medici o per cambiamento dello stato di salute come presupposti per un nuovo esame⁵⁸.

4

Processi nei centri di reclutamento

In questo capitolo il CPA valuta l’uniformità e l’adeguatezza dei processi applicati per la valutazione dell’idoneità al servizio militare con limitazioni. A questo proposito il CPA ha condotto un’inchiesta presso il personale dei centri di reclutamento e consolidato i risultati emersi nel corso di interviste ai servizi responsabili (cfr. in merito alla procedura il n. 1.2).

Riepilogo: i processi di valutazione sono organizzati in modo adeguato e si svolgono in modo efficiente, non è tuttavia garantita una valutazione uniforme delle persone soggette all’obbligo di leva. Nei centri di reclutamento sono applicati processi simili per la valutazione dell’idoneità al servizio militare (n. 4.1.1). Il corpo medico non è tuttavia sufficientemente formato prima di effettuare valutazioni dell’idoneità (n. 4.1.2) e manca una garanzia della qualità (n. 4.1.3). I processi di valutazione dell’idoneità al servizio militare sono peraltro organizzati in modo efficiente e i test e gli esami effettuati sono appropriati e adeguati (n. 4.2.1). È inoltre garantito che la decisione sull’idoneità sia presa indipendentemente dall’assegnazione a una funzione nella scuola reclute (n. 4.2.2).

4.1

L’ uniformità dei processi di valutazione non è sufficientemente garantita

Per valutare l’uniformità dei processi, il CPA ha esaminato in che misura i processi applicati sono conformi alle linee guida e se sono uniformi tra i centri di reclutamento (n. 4.1.1). Ha inoltre valutato se il DDPS stesso verifica l’uniformità dei processi e delle decisioni concernenti l’idoneità (n. 4.1.3) e se le linee guida concernenti la formazione e l’impiego delle risorse garantiscono una valutazione uniforme (n. 4.1.2).

⁵⁷ Formulario 18.035.03, «Eröffnung des UCR-Entscheides (Entscheid siehe Dienstbüchlein)».

⁵⁸ Perizia giuridica ZDA, n. 2.4.3

4.1.1

I processi si svolgono in modo simile ovunque, ma non sono sempre conformi alle disposizioni di legge

Il CPA constata che in tutti i centri di reclutamento vengono applicati processi simili. Tuttavia, ci sono differenze nella durata del reclutamento (due o tre giorni), nel numero di gruppi e nell'ordine degli esami e dei test. Queste differenze nelle procedure sono lecite dal punto di vista giuridico e sono state spiegate al CPA dagli intervistati competenti con le diverse condizioni quadro dei centri (infrastrutture e personale disponibile), che hanno richiesto una certa flessibilità organizzativa. Nel complesso, per il CPA le differenze sono comprensibili. Dall'inchiesta presso il personale nei centri di reclutamento emerge inoltre che vengono applicati i criteri, i test e gli studi definiti nelle linee guida. I medici sono responsabili delle decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare; gli psicologi dei centri di reclutamento collaborano presso gli stessi e formulano raccomandazioni.

Secondo l'inchiesta, la maggior parte del personale dei centri di reclutamento è dell'avviso che le valutazioni dell'idoneità vengano effettuate in modo uniforme in tutti i centri di reclutamento. Meno del 20 per cento dei medici e degli psicologi ritiene che i processi applicati non siano uniformi o lo siano solo in parte. Inoltre, le percentuali di coloro che giudicano i processi non uniformi o piuttosto non uniformi sono diverse a seconda del centro. Gli intervistati hanno indicato come possibili motivi le differenze culturali tra i centri e il margine di apprezzamento nella valutazione dell'idoneità. Per il CPA è tuttavia dubbio che gli intervistati conoscano a sufficienza i processi degli altri centri per poterne valutare l'uniformità. Delle riunioni con scambi di esperienze e di vedute hanno luogo soltanto agli alti livelli gerarchici, ad esempio tra i medici capo (n. 4.1.3). Le analisi statistiche delle decisioni concernenti l'idoneità (n. 5.1) mostrano che le categorie di idoneità con limitazioni sono constatate con frequenza diversa tra le persone soggette all'obbligo di leva. Il CPA ha inoltre constatato che le linee guida per la valutazione dell'idoneità al servizio militare con limitazioni sono poco concrete, anche se il personale non ha praticamente percepito questo aspetto come un problema (cfr. n. 3.2).

L'analisi dei processi di valutazione nei centri di reclutamento ha anche rivelato che nella prassi le linee guida per decidere sull'idoneità al servizio militare non sono rispettate. Ciò riguarda la composizione delle CVS che decidono sull'idoneità. In base all'ordinanza, una CVS deve essere composta da almeno due medici, che sono militari o persone assunte dall'esercito (art. 4 cpv. 2 OAMM). Le relative istruzioni del medico in capo dell'esercito stabiliscono che una CVS è composta da un presidente e «da almeno un altro membro, di norma due»⁵⁹. Come ha constatato il CPA, la prassi dei centri non corrisponde a queste prescrizioni. Una decisione del 2012 tratta da un documento in cui sono documentate cronologicamente le decisioni del Servizio medico militare in materia di reclutamento dimostra che la prassi è nota. Secondo questa decisione, in una CVS dovrebbero essere presenti «se possibile» due medici. Tuttavia, questo non sarebbe necessario al momento del reclutamento, poiché il rapporto medico varrebbe quale CVS e la decisione potrebbe essere notificata alla persona soggetta all'obbligo di leva da un medico⁶⁰. Sulla base di colloqui e analisi documentali,

⁵⁹ UMBM, Parte I, n. 1

⁶⁰ Raccolta cronologica delle decisioni del S med mil (stato: nov. 2022), decisione 4/12, 9

il CPA giunge alla conclusione che in molti casi le decisioni sull'idoneità vengono prese da singoli medici. Pertanto, né la disposizione del 2012 né la prassi sono conformi alle prescrizioni legali e alle istruzioni del medico in capo dell'esercito. Il Servizio medico militare ha ripetutamente dichiarato al CPA che le linee guida relative alle CVS sono state rispettate nei centri di reclutamento, anche se le motivazioni addotte erano diverse. Una volta è stato ad esempio sottolineato che una CVS può svolgersi in modo non simultaneo. Non sarebbe quindi necessaria una riunione, sarebbero sufficienti rapporti scritti. Nella risposta alla consultazione del DDPS si affermava invece che dopo l'esame di ogni gruppo di persone soggette all'obbligo di leva si tiene una riunione medica, elemento che contraddice tuttavia le prove delle analisi documentali e dei colloqui del CPA. Per il CPA è pertanto chiaro che l'attuale prassi delle CVS non è legale, poiché la decisione sull'idoneità è adottata da singole persone anziché dalle CVS prescritte.

4.1.2

Mancanza di un'istruzione adeguata dei medici

Non esistono linee guida a livello centrale per l'istruzione e le attività introduttive del corpo medico prima del relativo impiego nel reclutamento. Ciò è sorprendente in quanto il Servizio medico militare ha ripetutamente sottolineato al CPA che l'interpretazione delle prescrizioni della Nosologia Militaris richiede una grande esperienza, motivo con cui sono giustificate le restrizioni dell'accesso al documento. Le analisi del CPA mostrano inoltre che le linee guida in materia di idoneità con limitazioni non sono adeguatamente concretizzate (n. 3.2). Per questi motivi, un'istruzione dei medici sarebbe decisiva per garantire una valutazione uniforme in tutti i sei centri di reclutamento. Secondo gli intervistati, i medici vengono introdotti ai compiti del medico di reclutamento durante il lavoro. Di conseguenza, le attività introduttive sono diverse nei vari centri di reclutamento. Mancano linee guida anche per l'ulteriore formazione dei medici durante l'impiego, ad esempio sotto forma di intervisione. Nell'inchiesta online la maggior parte degli intervistati ha dichiarato di essersi sentita sufficientemente istruita per lavorare nel centro di reclutamento.

Riquadro 3

Alla valutazione dell'idoneità partecipano molti medici su mandato

La valutazione dell'idoneità si basa in larga misura su medici che lavorano su mandato nei centri di reclutamento con un salario orario di 200 franchi. Nei sei centri di reclutamento lavorano in totale 88 medici su mandato e 16 medici assunti.

I contratti con i medici su mandato sono stipulati per una durata di due anni e comprendono ciascuno un limite massimo dei costi. Tra il 2019 e il 2022 sono stati conteggiati ogni anno in totale onorari di 2–2,5 milioni di franchi⁶¹.

⁶¹ Per il 2019: 2 milioni di franchi; 2020: 1,8 milioni di franchi (il reclutamento è stato in parte sospeso a causa del coronavirus); 2021: 2,2 milioni di franchi; 2022: 2,4 milioni di franchi.

Tuttavia, in assenza di linee guida a livello centrale per le attività introduttive e l’istruzione, secondo il CPA non è possibile garantire che la valutazione delle persone soggette all’obbligo di leva avvenga in modo sufficientemente uniforme in tutti i sei centri di reclutamento. Questo aspetto è particolarmente problematico per i medici responsabili delle decisioni sull’idoneità. A ciò si aggiunge che nei centri di reclutamento l’idoneità al servizio militare delle persone soggette all’obbligo di leva viene spesso valutata dai cosiddetti medici su mandato (riquadro 3). Questi sono impiegati nei centri di reclutamento con salario orario, per lo più con un grado di occupazione ridotto pari al massimo al 20 per cento, e assumono compiti di ampia portata che vanno oltre la visita medica delle persone soggette all’obbligo di leva (fig. 5).

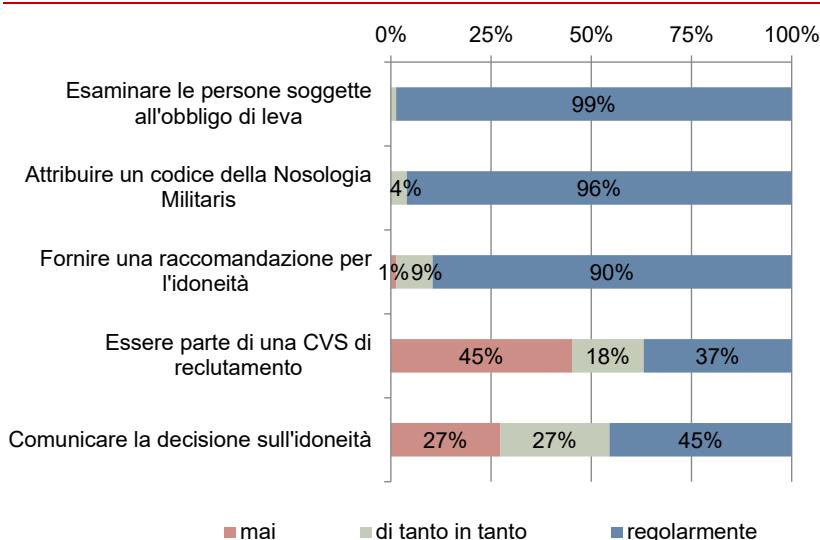
Il 45 per cento dei medici su mandato dichiara di comunicare «regolarmente» la decisione sull’idoneità alle persone soggette all’obbligo di leva, il 27 per cento almeno «di tanto in tanto». Anche i medici su mandato con meno di un anno di esperienza comunicano le decisioni sull’idoneità (28 % «regolarmente», 33 % «di tanto in tanto»). Inoltre, il 55 per cento di tutti i medici su mandato dichiara di far parte di una CVS «di tanto in tanto» o «regolarmente». Questa percentuale è solo leggermente inferiore tra coloro che hanno meno di un anno di esperienza (39 %). Questa prassi contraddice le istruzioni del medico in capo dell’esercito. Secondo queste ultime, il presidente della CVS notifica la decisione sull’idoneità alla persona soggetta all’obbligo di leva⁶². Come già menzionato, il presidente deve essere un medico che fa parte dell’esercito o che è da questo assunto. Il fatto che la prassi sia diffusa è sottolineato da una decisione dei medici capo dei centri di reclutamento. Nel verbale di una riunione di scambio d’esperienze e di vedute è riportato che una decisione può essere notificata anche da «medici su mandato esperti»⁶³.

⁶² UMBM, Parte II, art. 2.6, e Parte I, art. 1

⁶³ Verbale Focam di ott. 2022, 6

Figura 5

Attività dei medici su mandato nell’ambito del reclutamento



Legenda: «Con quale frequenza svolge i seguenti compiti nell’ambito delle sue attività di reclutamento?», n=73–77.

Fonte: inchiesta online del CPA.

Il CPA riconosce l’importante ruolo dei medici su mandato. Essi contribuiscono alla visita medica delle numerose persone soggette all’obbligo di leva. Secondo il Servizio medico militare, a causa della carenza di personale specializzato è difficile attirare medici a lavorare nei centri di reclutamento, tanto più che la retribuzione non è molto interessante. Inoltre, è diminuita la quota di uomini che studiano medicina, per cui meno militari con un diploma in medicina svolgono un impiego nell’ambito del servizio obbligatorio. Infine, l’effettivo del personale non può essere aumentato.

Tuttavia, proprio in considerazione del ricorso a personale con un grado di occupazione esiguo per la valutazione dell’idoneità, il CPA giudica insufficiente la mancanza di linee guida sulle attività introduttive e sull’istruzione di queste persone. Considerata la portata della decisione sull’idoneità, la disponibilità di un medico capo o di un’altra persona che risponda alle domande non è sufficiente per soppiare alla mancanza di spiegazioni. È anche fondamentale che il personale sia adeguatamente informato in merito a eventuali modifiche delle istruzioni. Nell’inchiesta, tuttavia, quasi il 30 per cento dei medici su mandato ha dichiarato di non essere stato adeguatamente informato sugli adeguamenti delle linee guida.

4.1.3**La garanzia della qualità dei processi di valutazione è insufficiente**

Non vi sono linee guida che richiedano una verifica sistematica dell'uniformità delle decisioni concernenti l'idoneità o dei processi tra i centri. Una verifica sistematica dell'uniformità non è effettuata né dal Servizio medico militare, competente per la valutazione dell'idoneità, né dal Comando Istruzione. Entrambe le unità segnalano che si svolgono visite ai centri di reclutamento e riunioni di scambio di esperienze e di vedute tra e con i responsabili dei centri di reclutamento. I medici capo organizzano due volte all'anno un seminario di due giorni e una volta al mese uno scambio di esperienze e di vedute (Focam). Queste occasioni offrono certamente l'opportunità di discutere questioni di uniformità. Tuttavia, dall'analisi dei verbali di tali riunioni è emerso che ciò avviene di rado.

Al momento del reclutamento tutti i dati, compresa la decisione sull'idoneità, sono registrati nei diversi sistemi d'informazione. La Sanità militare non analizza sistematicamente queste informazioni e questi dati. Anche all'interno dei singoli centri di reclutamento manca un'adeguata garanzia della qualità. Le persone intervistate hanno fatto notare che l'uniformità viene garantita dai medici capo e dai medici impiegati. Secondo le linee guida, i medici capo dei centri di reclutamento sono responsabili per le CVS e delegano la responsabilità della decisione sull'idoneità ai presidenti delle CVS. Durante il reclutamento, i medici capo sono inoltre a disposizione come interlocutori del corpo medico per rispondere alle questioni mediche⁶⁴. Da un lato, tuttavia, le CVS non sono conformi alle linee guida, come illustrato al numero 4.1.1; dall'altro, le analisi delle decisioni sull'idoneità del CPA evidenziano differenze tra i centri nella valutazione dell'idoneità al servizio militare con limitazioni (n. 5.1). Secondo il CPA, quindi, la garanzia della qualità non è adeguata e l'uniformità delle decisioni non è sufficientemente garantita.

Un'eccezione per quanto concerne la garanzia della qualità è costituita dagli psicologi attivi nei centri di reclutamento, i quali possono fornire ai medici una raccomandazione sull'idoneità (n. 2.2). Anche per loro non esistono linee guida del comandante superiore del reclutamento ai fini della garanzia della qualità, tuttavia analizzano determinati dati di propria iniziativa. Essi dispongono così di una visione d'insieme sul modo in cui le raccomandazioni di idoneità si differenziano tra i centri dopo un colloquio psicologico⁶⁵. Inoltre, nel 2023 hanno condotto un'inchiesta interna per confrontare i processi tra i centri⁶⁶.

4.2**La valutazione è organizzata in modo adeguato**

Il CPA ha valutato se gli accertamenti effettuati per la valutazione dell'idoneità al servizio militare sono appropriati e se le informazioni raccolte sono adeguate (n. 4.2.1). Ha inoltre esaminato se i processi garantiscono che la decisione in merito

⁶⁴ UMBM, Parte II, n. 2.6 e 2.7

⁶⁵ Servizio psicologico di reclutamento (2023): Leitfaden für die Abklärung der psychologischen Tauglichkeit in der Rekrutierung, n. 6, 16.

⁶⁶ Auswertung Fragebogen Psychologischer Dienst der Rekrutierung, nov. 2023

all'idoneità al servizio militare sia presa indipendentemente dall'assegnazione di una persona soggetta all'obbligo di leva a una funzione nella scuola reclute (n. 4.2.2).

4.2.1 **La valutazione dell'idoneità è effettuata in modo efficiente**

Il CPA ritiene adeguato il dispendio necessario per gli accertamenti in merito alla valutazione dell'idoneità al servizio militare. Alcune informazioni mediche vengono raccolte già prima del reclutamento mediante un questionario e se da tali informazioni risulta già che la persona soggetta all'obbligo di leva non è idonea al servizio militare o al servizio di protezione civile, non viene chiamata al reclutamento ma giudicata in assenza (*in absentia*) (n. 2.2). Le linee guida garantiscono che le informazioni mediche raccolte prima del reclutamento siano a disposizione del personale⁶⁷.

Le linee guida garantiscono anche che non si verifichino doppioni nell'ambito di test ed esami. Nelle linee guida si definisce quali esami e test devono essere eseguiti in quali casi, quali sono obbligatori e quali facoltativi, nonché quando devono essere disposti accertamenti supplementari. Se ad esempio una persona soggetta all'obbligo di leva è molto probabilmente inabile al servizio, non vanno disposti accertamenti supplementari⁶⁸. Il personale intervistato nei centri di reclutamento ritiene che il dispendio per gli accertamenti sia adeguato e non ritiene né superflui né troppo numerosi gli esami e i test. Gli esami e i test hanno un obiettivo chiaro e sono effettuati in un ordine ragionevole. Secondo le persone interpellate, le informazioni necessarie per la valutazione dell'idoneità sono disponibili in quantità e qualità sufficienti.

Il dispendio di tempo per gli accertamenti è complessivamente percepito come congruo dal personale intervistato. Il CPA ha tuttavia constatato che né i medici né gli psicologi hanno definito quanto tempo occorre per ogni persona soggetta all'obbligo di leva per i diversi esami di valutazione dell'idoneità. Soprattutto i medici che esaminano tutte le persone soggette all'obbligo di leva e gli psicologi che tengono colloqui con circa un terzo delle persone soggette all'obbligo di leva sono del parere che, con l'aumento del numero di persone soggette all'obbligo di leva, il tempo a disposizione per singoli accertamenti e test sia inferiore. Le analisi statistiche delle decisioni sull'idoneità di cui al numero 5.2 non forniscono tuttavia alcuna indicazione che il carico di lavoro generato da un determinato ciclo di reclutamento in tutti i centri di reclutamento abbia influito sulle decisioni concernenti l'idoneità con limitazioni. Il CPA giudica pertanto complessivamente congruo il tempo impiegato.

Su incarico del medico in capo dell'esercito, nel 2024 un servizio interno verifica l'efficienza dei processi di valutazione. I risultati di questa verifica sono attesi solo per la fine del 2024, motivo per cui il CPA non ha potuto tenerne conto.

⁶⁷ UMBM, Parte II, n. 2.2.1

68 UMBM, Parte I, n. 5.5

4.2.2

La valutazione dell'idoneità è indipendente dalla decisione di attribuzione

La valutazione dell'idoneità e l'assegnazione alla funzione di reclutamento devono essere effettuate indipendentemente l'una dall'altra. In caso contrario, i posti disponibili per l'inizio della scuola reclute potrebbero influire sulla decisione concernente l'idoneità, qualora per determinate funzioni militari dovessero essere reclutate ancora più persone. Se così fosse, le persone soggette all'obbligo di leva non sarebbero più valutate in modo uguale e indipendentemente le une dalle altre per quanto concerne la loro idoneità al servizio militare.

La valutazione dell'idoneità e l'attribuzione rientrano nella responsabilità di due diverse unità (fig. 4 al n. 2.2). Il corpo medico competente per la valutazione dell'idoneità fa parte del Servizio medico militare in seno alla Base logistica dell'esercito. I comandanti dei centri di reclutamento e i loro sostituti, che sono parte del Comando Istruzione, sono per contro competenti di decidere quale funzione assumerà nella scuola reclute una persona soggetta all'obbligo di leva idonea al servizio militare. Una deroga a questa separazione dei compiti a livello organizzativo si ha per gli psicologi nei centri di reclutamento, che sono subordinati al Comando Istruzione e non alla Sanità militare. Essi possono formulare una raccomandazione in merito all'idoneità di una persona soggetta all'obbligo di leva, ma in ultima analisi il corpo medico rimane responsabile della decisione sull'idoneità.

Dai processi risulta che la decisione di attribuzione è adottata dopo la valutazione dell'idoneità. Secondo gli intervistati, il numero di posti disponibili non influisce sulle decisioni relative all'idoneità. Ciò è confermato anche dalle interviste: pur essendoci possibilità di interazione tra i comandanti, da un lato, e i medici e gli psicologi coinvolti nel reclutamento, dall'altro, questo non influisce tuttavia sulle decisioni concernenti l'idoneità. Il CPA dispone unicamente di indizi secondo cui le informazioni del servizio specializzato CSP influiscono sulle decisioni concernenti l'idoneità (n. 3.3). Per contro, nella decisione di attribuzione l'indipendenza è garantita sufficientemente. Anche le analisi statistiche delle decisioni concernenti l'idoneità (n. 5.2) non indicano che fattori organizzativi, come l'imminente inizio della scuola reclute, possano influire sulla valutazione.

5

Decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare

Su incarico del CPA, la ditta Infras ha analizzato l'uniformità delle decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare di circa 122 000 persone soggette all'obbligo di leva (cfr. in merito alla procedura il n. 1.2)⁶⁹. In tale occasione è stato esaminato se le decisioni in merito all'idoneità sono sufficientemente uniformi tra i centri di reclutamento e se dipendono da fattori organizzativi come un cambiamento dei medici capo o il numero di persone soggette all'obbligo di leva per ciclo di reclutamento. Inoltre si è analizzato in che misura le decisioni iniziali sull'idoneità vengono ancora modificate a posteriori fino alla fine della scuola reclute sulla base di ricorsi o riesami.

⁶⁹ Analisi delle decisioni

Riepilogo: l'uguaglianza giuridica delle decisioni concernenti l'idoneità è garantita soltanto parzialmente. La percentuale di persone soggette all'obbligo di leva valutate idonee al servizio militare con limitazioni varia considerevolmente tra i centri di reclutamento. Anche le singole categorie di idoneità con limitazioni sono spesso constatate in misura molto variabile (n. 5.1). Non vi sono tuttavia indizi che fattori organizzativi influenzino sistematicamente le decisioni in merito all'idoneità (n. 5.2). In caso di ricorso, la decisione sull'idoneità viene molto spesso riveduta, circostanza incomprensibile per il CPA. Dal canto loro, le decisioni concernenti l'idoneità in caso di riesami, ad esempio durante la scuola reclute, non indicano disparità tra i centri di reclutamento (n. 5.3).

5.1

Nei centri di reclutamento l'idoneità al servizio militare con limitazioni viene accertata con frequenza variabile

Le analisi statistiche delle decisioni concernenti l'idoneità evidenziano notevoli differenze tra i centri di reclutamento, che non si spiegano con la diversa provenienza delle persone soggette all'obbligo di leva. Queste differenze tra i centri si riscontrano anche nella percentuale di persone soggette all'obbligo di leva in una determinata categoria di idoneità al servizio militare con limitazioni.

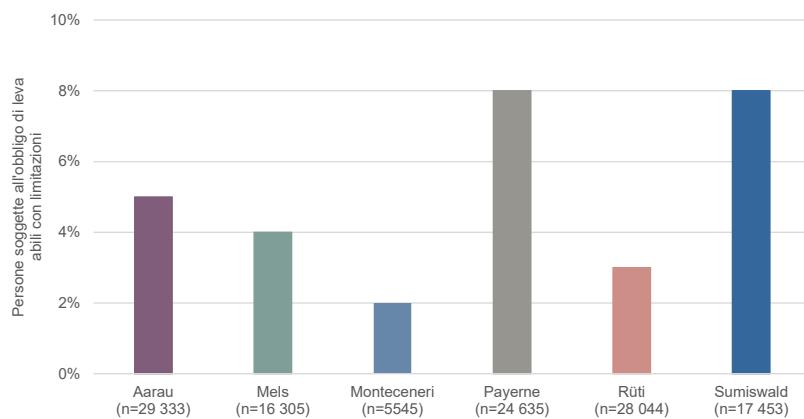
In linea di principio, solo una piccola parte delle persone soggette all'obbligo di leva idonee al servizio militare viene dichiarata idonea al servizio militare con limitazioni al momento della prima valutazione in un centro di reclutamento. Delle oltre 120 000 persone soggette all'obbligo di leva valutate al reclutamento tra il 2019 e il 2023, in media solo il 5 per cento era idoneo al servizio militare con limitazioni. Due persone soggette all'obbligo di leva su tre erano idonee al servizio militare senza limitazioni (71 %) e un quarto (24 %) è stato giudicato non idoneo al servizio militare⁷⁰.

Tuttavia, vi sono differenze significative tra i centri di reclutamento, come illustrato nella figura 6. Mentre a Monteceneri e Rüti solo il 2–3 per cento delle persone soggette all'obbligo di leva è giudicato idoneo con limitazioni, a Sumiswald e Payerne questa quota si attesta all'8 per cento.

⁷⁰ Analisi delle decisioni, tab. 3, 16

Figura 6

Quota delle persone soggette all'obbligo di leva dichiarate idonee al servizio militare con limitazioni



Fonte: analisi delle decisioni, fig. 1, 17.

Una possibile spiegazione potrebbe essere data dalle differenze nella composizione dei gruppi di persone soggette all'obbligo di leva. Due studi commissionati dal medico in capo dell'esercito hanno dimostrato che le persone soggette all'obbligo di leva più anziane e quelle provenienti dalle zone urbane risultano con maggiore probabilità inabili al servizio militare⁷¹. Nelle presenti analisi questi fattori spiegano tuttavia solo in parte le differenze nella percentuale di persone soggette all'obbligo di leva con idoneità limitata. Benché le persone soggette all'obbligo di leva di età più avanzata abbiano maggiori probabilità di essere valutate idonee con limitazioni, l'età potrebbe spiegare solo la percentuale più elevata nel centro di reclutamento di Payerne (cfr. fig. 7) e non negli altri centri di reclutamento⁷². Il fatto che una persona soggetta all'obbligo di leva provenga da un comune urbano o da un comune rurale non ha invece alcun influsso sull'idoneità con limitazioni: in media, il 5 per cento di loro è idoneo al servizio militare con limitazioni⁷³. Le differenze tra i centri di reclutamento permangono, anche se si tiene conto di questi fattori.

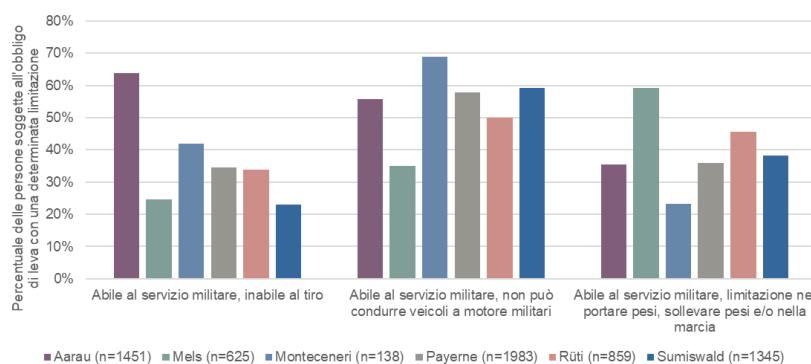
⁷¹ Floris / Staub / Rühli 2016, Floris / Staub / Held / Rühli 2019

⁷² Analisi delle decisioni, n. 4.1.7

⁷³ Analisi delle decisioni, fig. 6, 25

Figura 7

Confronto tra le decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare con limitazioni



Osservazioni: il totale per centro di reclutamento corrisponde al numero di persone soggette all'obbligo di leva che sono state valutate idonee al servizio militare con limitazioni. Una persona soggetta all'obbligo di leva può presentare contemporaneamente più limitazioni dell'idoneità al servizio militare.

Fonte: rappresentazione del CPA sulla base delle tabelle 10–12, 48 segg. delle analisi delle decisioni.

Nell'ambito della valutazione, con il termine «idoneità con limitazioni» riassumiamo diverse categorie di idoneità (cfr. n. 2.3). Per un terzo delle persone soggette all'obbligo di leva analizzate si applica più di una limitazione. Può accadere che una persona non possa compiere lunghe marce (idoneità alla marcia limitata) e allo stesso tempo non sia nemmeno autorizzata a sparare. Le analisi mostrano che circa la metà (55 %) delle persone soggette all'obbligo di leva con una limitazione dell'idoneità al servizio militare non può guidare veicoli a motore militari per motivi medici. Quasi altrettanto elevate sono la percentuale delle persone soggette all'obbligo di leva con limitazioni nel sollevamento, nel trasporto e/o nella marcia (40 %) e quella dei non idonei al tiro per motivi medici (38 %)⁷⁴.

Un confronto tra queste percentuali nei singoli centri di reclutamento mostra differenze notevoli (fig. 7). Esiste un test dell'udito standardizzato che serve anche a stabilire se una persona soggetta all'obbligo di leva non può sparare per motivi medici (n. 3.2). L'analisi delle decisioni d'idoneità mostra tuttavia che il caso in cui una persona soggetta all'obbligo di leva idonea al servizio militare sia inabile al tiro è molto più frequente ad Aarau che in tutti gli altri centri di reclutamento. A Monteceneri, invece, un gran numero di persone soggette all'obbligo di leva con limitazioni non è autorizzato a guidare veicoli a motore militari, mentre a Mels questo accade solo in un caso su tre. La limitazione nel sollevamento, nel trasporto e/o nella marcia viene

diagnosticata molto più frequentemente nel Centro di reclutamento di Mels che negli altri centri, mentre tale percentuale a Monteceneri è bassa rispetto agli altri centri. Considerate le grandi differenze tra i centri di reclutamento, il CPA giunge complessivamente alla conclusione che le diverse categorie di idoneità con limitazioni non sono applicate in modo sufficientemente uniforme all'interno degli stessi.

5.2

I fattori organizzativi non influenzano le decisioni concernenti l'idoneità

Il CPA ha fatto esaminare se fattori organizzativi, come il carico di lavoro del centro di reclutamento o un cambiamento dei medici capo, spieghino le differenze sopra esposte tra i centri di reclutamento, ma questa circostanza non è emersa. Tali fattori non dovrebbero nemmeno influenzare sistematicamente le decisioni sull'idoneità, perché altrimenti le persone soggette all'obbligo di leva non verrebbero valutate in modo uniforme per quanto concerne la loro idoneità al servizio militare.

Il *carico di lavoro generato da un ciclo di reclutamento* potrebbe ripercuotersi sulle decisioni concernenti l'idoneità se in caso di un elevato carico di lavoro fosse disponibile meno tempo per gli esami delle singole persone soggette all'obbligo di leva. In due dei sei centri di reclutamento esiste una correlazione non trascurabile tra l'idoneità con limitazioni e il carico di lavoro: con più il carico di lavoro è elevato, con meno frequentemente una persona viene giudicata idonea con limitazioni. Tuttavia, al confronto, in questi centri di reclutamento solo poche persone soggette all'obbligo di leva sono giudicate idonee con limitazioni (cfr. n. 5.1). Inoltre, tale correlazione non si riscontra se si prendono in considerazione tutti i centri di reclutamento e si controllano altri fattori d'influenza, come l'età delle persone soggette all'obbligo di leva⁷⁵.

Stando alle analisi, un imminente *inizio della scuola reclute* non influisce sistematicamente sulle decisioni in merito all'idoneità⁷⁶. Tale influsso potrebbe verificarsi se i posti disponibili in una scuola reclute, in estate o in inverno, influenzassero la valutazione dell'idoneità. Questo indicherebbe che l'indipendenza della valutazione dell'idoneità dall'attribuzione a una funzione nella scuola reclute non sarebbe garantita. Sebbene le analisi dettagliate evidenzino lievi fluttuazioni dei tassi di idoneità nel corso dell'anno nella maggior parte dei centri di reclutamento, non è emersa alcuna correlazione statisticamente significativa. Pertanto, l'inizio della scuola reclute non influisce sistematicamente sulle decisioni in merito all'idoneità.

Infine, il *cambiamento del medico capo* non influisce sistematicamente sulle decisioni concernenti l'idoneità. Tra il 2019 e il 2023 sono cambiati i medici capo in quattro centri di reclutamento. Se vengono controllati fattori quali l'età delle persone soggette all'obbligo di leva, in due di questi quattro centri con il cambiamento si è registrata una variazione della percentuale delle persone soggette all'obbligo di leva idonee al servizio militare. Negli altri due centri di reclutamento, invece, non si osserva alcun influsso del cambiamento dei medici capo sulle decisioni⁷⁷.

⁷⁵ Analisi delle decisioni, n. 4.1.3 nonché 4.2

⁷⁶ Analisi delle decisioni, n. 4.1.4

⁷⁷ Analisi delle decisioni, n. 4.1.5

5.3**Le decisioni sull'idoneità vengono spesso modificate
dopo ricorsi e riesami**

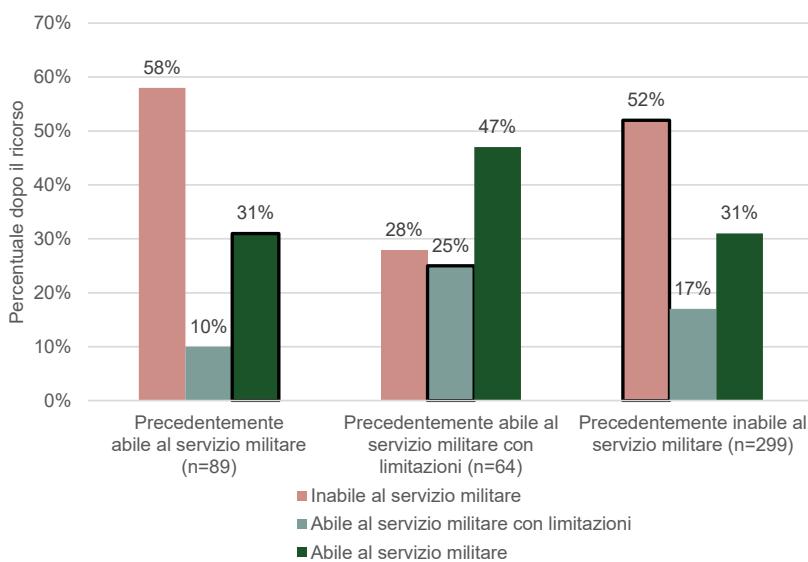
Le decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare possono essere modificate a posteriori nell'ambito di ricorsi e riesami (n. 2.1.2). In questo capitolo, sulla base delle analisi relative alle decisioni sull'idoneità effettuate dalla ditta Infras, il CPA valuta in quale misura le decisioni concernenti l'idoneità sono rivedute a seguito di un ricorso (n. 5.3.1) e se i riesami evidenziano differenze tra i centri di reclutamento (n. 5.3.2).

5.3.1**In caso di ricorsi un numero incomprensibilmente
elevato di decisioni sull'idoneità viene riveduto**

Le persone soggette all'obbligo di leva possono presentare ricorso entro 30 giorni contro la decisione sull'idoneità (cfr. n. 2.1.2 e n. 3.4 per una valutazione delle linee guida). Nel periodo in esame solo lo 0,4 per cento delle persone soggette all'obbligo di leva ha presentato ricorso; ciò significa che le decisioni sull'idoneità vengono messe in discussione solo molto raramente⁷⁸. Tuttavia, quando viene presentato un ricorso, questo porta molto spesso a una diversa decisione sull'idoneità, come illustrato nella figura 8. Una valutazione d'idoneità al servizio militare o d'idoneità al servizio militare con limitazioni rimane valida solo per un terzo (31 %) rispettivamente un quarto (25 %) delle persone soggette all'obbligo di leva. Anche nel caso delle persone soggette all'obbligo di leva che prima di presentare un ricorso non erano giudicate idonee al servizio militare, questa decisione rimane valida solo nella metà dei casi (52 %). La metà delle persone soggette all'obbligo di leva non idonee al servizio militare è autorizzata dopo un ricorso a prestare servizio militare.

⁷⁸ Analisi delle decisioni, n. 5.2

Figura 8

Idoneità al servizio militare dopo un ricorso

Osservazione: le decisioni non rivedute sono racchiuse in un riquadro nero.

Fonte: analisi delle decisioni, fig. 10, 35.

Per il CPA non è chiaro il motivo per cui in così tanti casi la valutazione dell'idoneità sia riveduta. Un ricorso deve essere presentato entro 30 giorni dalla prima decisione e viene trattato in media entro sei mesi⁷⁹. È improbabile che in così tanti casi lo stato di salute di una persona soggetta all'obbligo di leva cambi radicalmente tra la prima decisione e la nuova valutazione. Le persone soggette all'obbligo di leva la cui idoneità al servizio militare non può essere accertata al momento del reclutamento a causa di un'infermità acuta sono sempre riconvocati in un secondo momento. Una persona soggetta all'obbligo di leva che si presenta al reclutamento con una gamba fratturata può sostenere i test psicologici, ma deve ripresentarsi in un momento successivo per i test sportivi e per le visite mediche. La decisione sull'idoneità viene presa solo quando sono disponibili tutte le informazioni.

Come spiegazione dell'elevato tasso di adeguamento delle decisioni sull'idoneità in caso di ricorso, il Servizio medico militare ha indicato che, dopo una decisione indesiderata, le persone soggette all'obbligo di leva presentano ulteriori certificati medici che depongono a favore di una diversa valutazione. Inoltre, nel giudicare se una persona risponde alle esigenze fisiche e psichiche del servizio militare, si deve tenere conto anche della sua motivazione. Per il CPA ciò è in una certa misura comprensibile,

⁷⁹ Analisi delle decisioni, n. 5.2

ma si pone la questione dell'oggettività di una decisione sull'idoneità. Come sottolineato dal Consiglio federale, è fondamentale che l'idoneità al servizio militare sia determinata secondo criteri oggettivi⁸⁰. L'elevata percentuale di decisioni concernenti l'idoneità rivedute in seguito a ricorso e i motivi addotti dal Servizio medico militare sono per il CPA un'ulteriore indicazione del fatto che le linee guida per la valutazione dell'idoneità al servizio militare non sono sufficientemente concretizzate (cfr. in merito il n. 3.2) per consentire una decisione secondo criteri oggettivi.

5.3.2

I nuovi esami non indicano una valutazione dell'idoneità incoerente

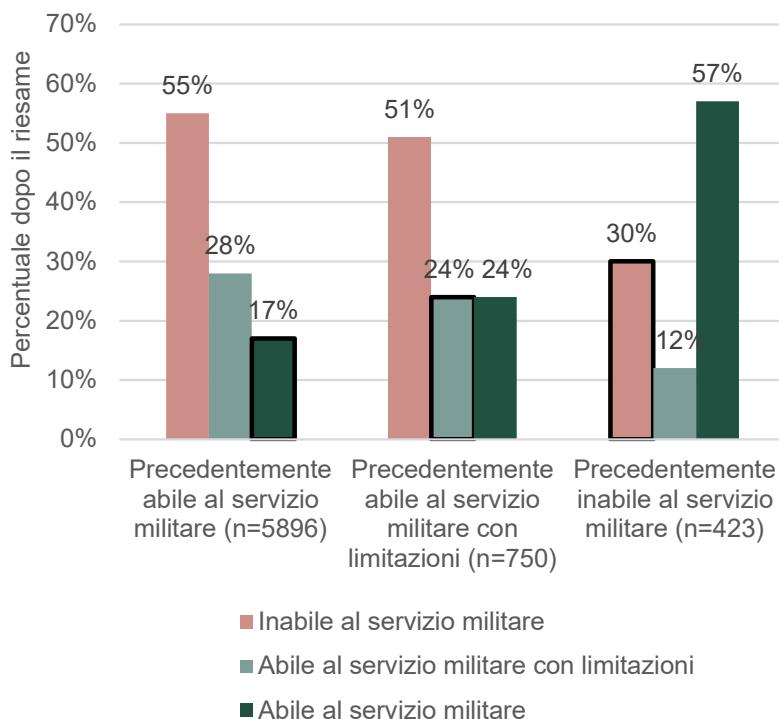
La legge militare consente un nuovo esame dell'idoneità al servizio militare anche al di fuori del termine di ricorso di 30 giorni (n. 2.1.2). Circa il 7 per cento delle persone soggette all'obbligo di leva che sono state inizialmente giudicate idonee al servizio militare in un centro di reclutamento vengono nuovamente valutate per quanto concerne la loro idoneità al servizio militare entro la fine della scuola reclute⁸¹. Nel periodo dell'inchiesta, ciò corrisponde a circa 6600 riesami. Nella maggior parte dei casi essi hanno comportato un cambiamento dell'idoneità, come illustrato nella figura 9. Una persona idonea al servizio militare su due è stata giudicata non più idonea al servizio militare nell'ambito di un riesame. Allo stesso tempo, oltre il 60 per cento delle persone soggette all'obbligo di leva che inizialmente non erano state giudicate idonee al servizio militare, lo sono diventate in seguito a un riesame.

Le linee guida potrebbero spiegare l'elevata percentuale di decisioni rivedute. Ad esempio, delle istruzioni prevedono che le domande di riesame siano ammesse solo se è dimostrato che lo stato di salute di una persona ha subito modifiche, il che secondo la perizia giuridica costituisce una restrizione illegittima (cfr. n. 3.4). Allo stesso tempo, però, per il CPA è perfettamente comprensibile che l'idoneità possa subire delle variazioni anche durante il servizio militare. In caso d'infortunio o se risulta che una persona non è in grado di far fronte alle sollecitazioni, può essere opportuno un nuovo esame dell'idoneità al servizio militare, che porterà a un risultato diverso.

⁸⁰ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del servizio militare obbligatorio» (FF 2012 7315, 7332)

⁸¹ Analisi delle decisioni, tab. 3 e fig. 8

Figura 9

Idoneità al servizio militare a seguito di un nuovo esame

Osservazioni: le decisioni non rivedute sono racchiuse in un riquadro nero.

Fonte: analisi delle decisioni, fig. 8, 32.

Esistono alcune differenze tra i centri di reclutamento per quanto concerne le percentuali di nuovi esami. A Payerne le decisioni sull'idoneità sono sottoposte a riesame con una frequenza leggermente superiore (6,6 %) rispetto, ad esempio, a Monteceneri (4,9 %)⁸². Il centro di reclutamento di Payerne valuta tuttavia un numero di persone soggette all'obbligo di leva quasi cinque volte superiore a quello di Monteceneri⁸³. Inoltre, i motivi alla base di tali riesami rientrano solo in parte nella sfera d'influenza dell'esercito, motivo per cui le differenze constatate sono plausibili per il CPA.

Su incarico del CPA, la ditta Infras ha anche analizzato la frequenza con cui le decisioni di idoneità di alcuni centri di reclutamento vengono modificate in caso di rieسامe da parte di un altro centro. Se le decisioni di un centro venissero modificate con

⁸² Analisi delle decisioni, tab. 7

⁸³ Analisi delle decisioni, fig. 1

una frequenza superiore alla media, ciò indicherebbe che la valutazione dell'idoneità non è effettuata in modo uniforme⁸⁴. Tuttavia, le differenze tra i centri sono minime, come dimostrano le analisi⁸⁵. L'idoneità al servizio militare delle persone soggette all'obbligo di leva valutate per la prima volta a Payerne subisce variazioni con una frequenza leggermente maggiore. Una possibile spiegazione è il tasso di idoneità relativamente basso nelle valutazioni iniziali di questo centro di reclutamento. Nel complesso, tuttavia, le analisi non indicano che le decisioni concernenti l'idoneità di alcuni centri di reclutamento siano modificate con particolare frequenza in occasione di nuovi esami.

6 Conclusioni

Il CPA ha analizzato la valutazione dell'idoneità al servizio militare con limitazioni. Nel complesso, giunge alla conclusione che l'uguaglianza giuridica nel reclutamento non è garantita. È vero che i processi di valutazione nei centri di reclutamento sono organizzati in modo efficiente e adeguato (n. 6.1), non è tuttavia garantito che le persone soggette all'obbligo di leva siano valutate in modo uniforme in tutti i sei centri di reclutamento (n. 6.2). In due settori centrali per la valutazione dell'idoneità viene inoltre seguita una procedura illegittima (n. 6.3). L'idoneità al servizio militare è disciplinata in maniera insufficiente a livello giuridico e in merito ai ricorsi si pongono questioni giuridiche (n. 6.4).

6.1

La valutazione dell'idoneità è nel complesso organizzata in modo adeguato ed efficiente

In occasione del reclutamento, i medici devono decidere entro due o tre giorni se una persona soggetta all'obbligo di leva può prestare servizio militare. A tal fine, ogni anno circa 35 000 persone soggette all'obbligo di leva vengono sottoposte a diversi esami e test in sei centri di reclutamento. Sulla base di tale valutazione, i medici decidono se, dal punto di vista medico, la persona è presumibilmente in grado di sopportare le sollecitazioni psichiche e fisiche dovute al servizio militare e quindi è idonea al servizio militare. Al riguardo possono anche decidere che una persona soggetta all'obbligo di leva è idonea al servizio militare, ma con determinate limitazioni.

Dalla valutazione emerge che i processi per la valutazione dell'idoneità sono complessivamente efficienti e che la valutazione è organizzata in modo adeguato. I processi nei diversi centri di reclutamento si svolgono in larga misura in modo uniforme (n. 4.1.1). Inoltre, gli accertamenti effettuati sono appropriati e le informazioni raccolte sono adeguate per la valutazione dell'idoneità. Nell'inchiesta online condotta dal CPA, i medici dei centri di reclutamento hanno dichiarato di disporre delle infor-

⁸⁴ La maggior parte dei riesami effettuati durante la scuola reclute avviene in un altro centro di reclutamento, mentre i riesami rimanenti avvengono solitamente nel centro di reclutamento in cui è stata effettuata la valutazione iniziale. Cfr. analisi delle decisioni, nota a piè di pagina 29, 33.

⁸⁵ Analisi delle decisioni, fig. 9

mazioni necessarie per decidere sull'idoneità. I processi garantiscono inoltre in modo adeguato l'assenza di doppioni in test ed esami. Infine, le procedure garantiscono che dapprima si decida in modo indipendente se una persona soggetta all'obbligo di leva è idonea e solo successivamente tale persona sia assegnata a una funzione per la scuola reclute dal comandante del centro di reclutamento (n. 4.2).

Le analisi statistiche eseguite su incarico del CPA supportano la valutazione secondo cui i fattori organizzativi non influenzano sistematicamente le decisioni concernenti l'idoneità. Non vi sono indicazioni secondo cui sia rilevante il momento in cui si decide se una persona è idonea al servizio militare. Ad esempio, nei mesi precedenti l'inizio delle scuole reclute non viene giudicato idoneo al servizio militare un numero maggiore o minore di persone soggette all'obbligo di leva. Nemmeno il numero di persone soggette all'obbligo di leva di un ciclo di reclutamento o un cambiamento del medico capo del centro influenzano sistematicamente le decisioni concernenti l'idoneità al servizio militare (n. 5.2). L'idoneità al servizio militare può essere valutata più volte. Anche in questo caso, le analisi statistiche non evidenziano alcun elemento inusuale: in caso di riesame, le decisioni concernenti l'idoneità nei singoli centri di reclutamento non sono modificate con una maggiore frequenza rispetto a quelle degli altri centri di reclutamento (n. 5.3.2).

6.2 L'idoneità al servizio militare con limitazioni non è valutata in modo uniforme

Il CPA giunge alla conclusione che le prescrizioni mediche per i medici non sono sufficientemente concrete per una valutazione uniforme dell'idoneità al servizio militare. L'idoneità al servizio militare con limitazioni nel sollevare pesi, nel portare pesi e/o nella marcia è ad esempio menzionata solo marginalmente nelle prescrizioni. Non sono concretizzati i criteri in base ai quali distinguere la limitazione *lieve* da quella *notevole*, entrambe previste nell'ordinanza. In generale, per quanto riguarda le diagnosi mediche riscontrate più frequentemente, le linee guida contengono solo una *raccomandazione* in merito all'impatto che esse hanno sull'idoneità al servizio militare. Una commissione speciale, la CVS centrale, può inoltre evitare di prendere in considerazione prescrizioni definite obbligatorie. In tal modo non viene garantita una valutazione uniforme e, secondo la perizia giuridica, non è possibile valutare se e in quale misura nel singolo caso una decisione sull'idoneità al servizio militare rispetti l'ugualianza giuridica ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 della Costituzione federale (n. 3.2).

I medici dei centri di reclutamento interpellati dal CPA hanno giudicato da parte loro le categorie di idoneità con limitazioni chiaramente definite e di facile applicazione. È possibile che tra i medici si sia sviluppata una comprensione comune dell'idoneità al servizio militare (n. 3.2). Mancano tuttavia linee guida per le attività introduttive e l'istruzione dei medici in merito alle peculiarità della valutazione concernente l'idoneità, in modo da garantire una valutazione uniforme nonostante la mancanza di linee guida (n. 4.1.2). Questo aspetto ha una particolare rilevanza perché, per il reclutamento, in tutti i centri di reclutamento si ricorre ai cosiddetti medici su mandato. Essi sono impiegati nei centri di reclutamento con salario orario, nella maggior parte dei

casi solo con un grado di occupazione ridotto, e non acquisiscono quindi la stessa routine nella valutazione dell'idoneità al servizio militare rispetto ai medici assunti. Ciò è importante specialmente perché anch'essi vengono coinvolti nella decisione sull'idoneità, sebbene questo non sia previsto (cfr. n. 6.3). Mancano inoltre prescrizioni sulla garanzia della qualità. L'uniformità dei processi nei centri di reclutamento e delle decisioni sull'idoneità non viene sistematicamente verificata (n. 4.1.3). Le analisi delle decisioni sull'idoneità effettuate su incarico del CPA mostrano inoltre che nei centri di reclutamento si constata con frequenza variabile un'idoneità con limitazioni: il numero di persone soggette all'obbligo di leva giudicate idonee al servizio militare con limitazioni varia tra il 2 e l'8 per cento. Inoltre, le singole categorie di idoneità con limitazioni vengono constatate con frequenza molto diversa a seconda del centro di reclutamento. Le diverse categorie di idoneità con limitazioni non sono quindi applicate in modo sufficientemente uniforme (n. 5.1).

Anche l'analisi delle decisioni in merito all'idoneità a seguito di un ricorso contro una decisione rafforza la constatazione secondo cui le linee guida sono formulate in modo troppo aperto. La valutazione iniziale dell'idoneità viene riveduta in più della metà dei casi in cui viene presentato un ricorso. Chi al momento del reclutamento è stato giudicato non idoneo al servizio militare, nella metà dei casi può poi prestare servizio militare. Per il CPA si pone pertanto la questione dell'oggettività della decisione sull'idoneità. Nel complesso, il CPA giunge alla conclusione che le linee guida non garantiscono una valutazione uniforme dell'idoneità al servizio militare con limitazioni.

6.3

Nella valutazione dell'idoneità talvolta le prescrizioni legali non sono rispettate

In tutti i sei centri di reclutamento non sono rispettati i requisiti di legge in due settori fondamentali per la valutazione dell'idoneità. In primo luogo, secondo l'ordinanza e le relative istruzioni del medico in capo dell'esercito, la decisione sull'idoneità dovrebbe essere presa da una commissione composta da almeno due medici che siano militari o persone assunte dall'esercito. I medici su mandato che lavorano con un salario orario nei centri di reclutamento non sarebbero pertanto autorizzati a farne parte. Inoltre, il presidente di tale commissione dovrebbe notificare la decisione sull'idoneità alla persona soggetta all'obbligo di leva. Nella prassi, spesso la decisione è presa da un solo medico e talvolta si tratta anche di medici su mandato. Tali linee guida non sono pertanto rispettate da tempo per quanto riguarda la maggior parte delle decisioni concernenti l'idoneità (n. 4.1.1).

In secondo luogo, lo scambio di informazioni tra i servizi coinvolti nei centri di reclutamento è illecito. Da anni i medici condividono regolarmente con il servizio specializzato CSP informazioni concernenti singole persone soggette all'obbligo di leva. La legge li svincola tuttavia dal segreto professionale soltanto se vi sono indizi di un pericolo con l'arma personale. Inoltrando queste informazioni potrebbero rendersi punibili. Anche il servizio specializzato CSP condivide da anni sistematicamente con i medici informazioni concernenti singole persone soggette all'obbligo di leva. La legge gli consente tuttavia di farlo solo se vi sono indizi di un rischio imminente per

la sicurezza. Le relative istruzioni del 2014 non menzionano né il rischio per la sicurezza né il pericolo quali presupposti per la trasmissione di informazioni, ma suscitano l'impressione che lo scambio di informazioni sia possibile praticamente senza restrizioni. Per il CPA è certamente comprensibile che i due servizi vogliano utilizzare il più possibile tutte le informazioni disponibili sulle persone soggette all'obbligo di leva. È difficile prendere in breve tempo una decisione sull'idoneità al servizio militare o valutare un rischio per la sicurezza. Le informazioni concernenti condanne penali e lo stato di salute cui questi servizi hanno accesso sono tuttavia dati personali degni di particolare protezione. Per proteggerli, la legge pone requisiti elevati. Le istruzioni e l'effettivo scambio di informazioni esulano dal quadro normativo e sono pertanto contrari alla legge (n. 3.3).

6.4

L'idoneità al servizio militare e il diritto di ricorso sono disciplinati in maniera insufficiente a livello giuridico

Tutti gli uomini svizzeri maggiorenni devono sottoporsi a una valutazione dell'idoneità. In questo modo si decide se una persona soggetta all'obbligo di leva deve prestare servizio o pagare una tassa sotto forma di tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Di conseguenza, la decisione sull'idoneità costituisce una norma giuridica importante. Secondo la perizia giuridica redatta su incarico del CPA, le disposizioni legali attuali non soddisfano tuttavia i requisiti stabiliti per le norme giuridiche importanti. A tal fine, i principi fondamentali dell'idoneità al servizio militare dovrebbero essere disciplinati in una legge in senso formale, nella quale il Consiglio federale dovrebbe essere autorizzato a disciplinare in modo più preciso l'idoneità al servizio militare. I criteri per determinare l'idoneità al servizio militare dovrebbero essere fissati almeno a grandi linee in un'ordinanza e quindi essere pubblicamente accessibili. Il rispetto della segretezza dei criteri è possibile soltanto se la legge lo prevede, circostanza che attualmente non si verifica (n. 3.1).

La perizia giuridica individua aspetti problematici anche per quanto riguarda il *ricorso* contro una decisione sull'idoneità. È certamente legittimo che attualmente la legge non preveda la via giudiziaria dinanzi a un'istanza superiore per i ricorsi contro decisioni concernenti l'idoneità. Tuttavia, né il Consiglio federale, nel suo messaggio di allora, né il legislatore hanno mai fornito una motivazione per questa eccezione. Da un punto di vista costituzionale, secondo la perizia giuridica, questa restrizione della via giudiziaria dovrebbe essere maggiormente giustificata. Per il CPA è dubbio in che misura l'attuale regolamentazione corrisponda effettivamente alla volontà del legislatore. Secondo la perizia giuridica, risulta inoltre problematico il fatto che, secondo il tenore della legge militare in tedesco e in francese, le persone soggette all'obbligo di leva non siano in realtà legittimate a presentare ricorso. Attualmente in tali lingue la legge menziona soltanto i «militari» (Angehörigen der Armee/militaires), escludendo quindi le persone giudicate non idonee al servizio militare che vorrebbero però prestare servizio militare. Benché nella prassi tutte le persone soggette all'obbligo di leva siano ammesse a presentare ricorso, secondo la perizia giuridica, dal punto di vista dello Stato di diritto sarebbe fondamentale sancirlo a livello normativo (n. 3.4).

Problematico è infine che delle istruzioni limitino il *riesame* dell'idoneità al servizio militare. Secondo la legge militare, una persona può in qualsiasi momento presentare una domanda motivata per essere nuovamente valutata in merito alla sua idoneità al servizio militare. Delle istruzioni interne prevedono tuttavia che una tale richiesta sia ammessa solo se lo stato di salute di una persona è cambiato. In tal modo, il diritto al riesame viene illegittimamente limitato (n. 3.4).

Elenco delle abbreviazioni

| | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| art. | articolo |
| BLEs | Base logistica dell'esercito |
| CdG | Commissioni della gestione delle Camere federali |
| CdG-N | Commissione della gestione del Consiglio nazionale |
| cfr. | confronta |
| Cost. | Costituzione federale (RS <i>101</i>) |
| CP | Codice penale (RS <i>311.0</i>) |
| CPA | Controllo parlamentare dell'amministrazione |
| cpv. | capoverso |
| CVS | Commissione per la visita sanitaria secondo l'art. 4 cpv. 1 OAMM |
| DDPS | Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport |
| FF | Foglio federale |
| fig. | figura |
| lett. | lettera |
| LM | Legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare) (RS <i>510.10</i>) |
| LSIn | Legge federale sulla sicurezza delle informazioni (RS <i>128</i>) |
| MBDD | Medizinische Beurteilung der Diensttauglichkeit und Dienstfähigkeit der Stellungspflichtigen und Angehörigen der Armee, regolamento 59.002 del 1° ottobre 2011 |
| OAMM | Ordinanza concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio militare e dell'idoneità a prestare servizio militare (RS <i>511.12</i>) |
| OCSP | Ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (RS <i>128.31</i>) |
| OOPSM | Ordinanza concernente l'obbligo di prestare servizio militare (RS <i>512.21</i>) |
| RS | Raccolta sistematica |
| RSE | Regolamento di servizio dell'esercito (RS <i>510.107.0</i>) |
| UMBM | Weisungen des Oberfeldarztes über die Umsetzung der Medizinischen Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit und der Militärdienstfähigkeit, istruzioni 93.013 del 1° marzo 2020 |

Bibliografia e documenti di riferimento

CdG-N (2013): Verifica riguardante l’ispezione sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell’esercito. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF 2013 5397).

Consiglio federale (1992): Rapporto del Consiglio federale all’Assemblea federale sul concetto dell’esercito negli anni ’90 (Concetto direttivo Esercito 95) del 27 gennaio 1992 (FF 1992 I 729).

Consiglio federale (2010): Rapporto sull’esercito 2010 (FF 2010 7855).

Consiglio federale (2012): Messaggio concernente l’iniziativa popolare «Sì all’abolizione del servizio militare obbligatorio» (FF 2012 7315).

Consiglio federale (2017): Messaggio concernente la legge federale sulla sicurezza delle informazioni del 22 febbraio 2017 (FF 2017 2563).

Consiglio federale (2020): Risposta del Consiglio federale all’interpellanza Roth Pasquier «Tassa d’esenzione dall’obbligo militare. Stop alla disparità di trattamento!» del 24 settembre 2020 (20.4152).

Consiglio federale (2022): Apporto di personale in seno all’esercito e alla protezione civile. Parte 2: possibilità di ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell’obbligo di prestare servizio. (FF 2022 665).

Consiglio federale (2023): Modifica della legge militare, dell’ordinanza dell’Assemblea federale sull’amministrazione dell’esercito e dell’organizzazione dell’esercito. Rapporto esplicativo sull’apertura della procedura di consultazione il 22 novembre 2023.

Floris, Joël / Staub, Kaspar / Held, Leonhard / Rühli, Frank (2019): Vertiefte Analyse der Tauglichkeitsraten bei der Rekrutierung für die Schweizer Armee 2016–2017. Schlussbericht zuhanden des Oberfeldarztes der Schweizer Armee (*non pubblico*).

Floris, Joël / Staub, Kaspar / Rühli, Frank (2016): Analyse möglicher Ursachen für die kantonalen Unterschiede in den Militärtauglichkeitsraten. Bericht zuhanden des Oberfeldarztes der Schweizer Armee.

Infras (2023): Beurteilung der eingeschränkten Militärdiensttauglichkeit: Statistische Analyse der Tauglichkeitsentscheide ab 2019. Redatta da Beatrice Ehmann, Judith Trageser e Thomas von Stokar su incarico del CPA.

Medico in capo dell’esercito (2022): Nosologia Militaris, valida dal 1° aprile 2022. Regolamento 59.010 (*non pubblico*).

Medizinische Beurteilung der Diensttauglichkeit und Dienstfähigkeit der Stellungspflichtigen und Angehörigen der Armee (MBDD). Regolamento 59.002 del 1° ottobre 2011 (*non pubblico*).

Segreteria generale DDPS (2023): Diritto d’esecuzione relativo alla legge sulla sicurezza delle informazioni, Spiegazioni dell’8 novembre 2023.

Servizio psicologico di reclutamento (2023): *Leitfaden für die Abklärung der psychologischen Tauglichkeit in der Rekrutierung*, valide dal 1° giugno 2023 (*non pubbliche*).

Stato maggiore dell'esercito (2014): *Interne Weisung zur Zusammenarbeit zwischen der PSP, der Medizin/Psychologie und den Kommandanten der Rekrutierungszentren vom 14. April 2014 (non pubbliche)*.

Ufficio federale di statistica (2023): «Calo delle condanne di minorenni nel 2022» (Comunicato stampa del 20 giugno 2023).

Weisungen des Oberfeldarztes über die Umsetzung der Medizinischen Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit und der Militärdienstfähigkeit (UMBM). Istruzioni 93.013 del 1° marzo 2020 (*non pubbliche*).

Zentrum für Demokratie Aarau (2023): Juristisches Kurzgutachten zur Militärdiensttauglichkeit mit Einschränkungen. Redatta dal Prof. Dr. Andreas Glaser, Clara Beer e Lukas Christen su incarico del CPA.

Elenco delle persone interpellate

Nell'elenco qui appresso è riportata la funzione ricoperta della persona in questione nel momento in cui è stata sentita dal CPA. Con alcune persone il CPA ha avuto diversi colloqui.

| | |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aldcroft, Fabian | Capo Stato maggiore / Ispettorato della sanità, Sanità militare, Base logistica dell'esercito |
| Cancela, Enrico | Dr. med., medico capo Centro di reclutamento Payerne, Sanità militare, Base logistica dell'esercito |
| Crettol, Samuele | Comandante Centro di reclutamento Payerne, comando del reclutamento, Comando Istruzione |
| Del Colle, Angelo | Capo Obbligo di prestare servizio militare e decisioni, Comando Istruzione |
| Floris, Joël | Dr., Postdoc, Institut für Evolutionäre Medizin, Universität Zürich |
| Fumeaux, Cédric | Capo Applicazione del diritto e disposizioni / sost. capo Gestione e criteri, Personale dell'esercito, Comando Istruzione |
| Genini, Oscar | Specialista senior Gestione della qualità e basi legali / sost. capo Applic. dir e criteri, Personale dell'esercito, Comando Istruzione |
| Gionata, Carmine | Capo Controlli di sicurezza relativi alle persone Centro di reclutamento Payerne, Segreteria generale DDPS ^a |
| Gubser, Stefan | Capo Controlli di sicurezza relativi alle persone Centro di reclutamento Rüti, Segreteria generale DDPS ^a |
| Keller, Thomas | Comandante del reclutamento, Comando Istruzione |
| Knill, Dominik | Presidente, Società Svizzera degli Ufficiali |
| Lenhardt, Kerstin | Psicologa capo Centro di reclutamento Rüti, comando del reclutamento, Comando Istruzione |
| Mobbs, Olivia | Psicologa capo Centro di reclutamento Payerne, comando del reclutamento, Comando Istruzione |
| Moser, Caroline | Dr. med., capo del Servizio medico militare e sostituto del medico in capo dell'esercito, Sanità militare, Base logistica dell'esercito |
| Müller, Matthias | Capo IT / Gestione reclutamento, comando del reclutamento, Comando Istruzione |

| | |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nacht, Andreas | Dr. med., medico capo Centro di reclutamento Mels / capo Psichiatria dell'Esercito svizzero, Sanità militare, Base logistica dell'esercito |
| Rihs, Markus | Capo Personale dell'esercito |
| Roduit, Nicolas | Capoprogetto apporto di personale, Comando Operazioni |
| Savoy, Olivier | Segretario generale, Società Svizzera degli Ufficiali |
| Siegenthaler, Rolf André | Capo Base logistica dell'esercito |
| Stettbacher, Andreas | Dr. med., capo Sanità militare / medico in capo dell'esercito, Sanità militare, Base logistica dell'esercito |
| Süssli, Thomas | Capo dell'esercito |
| Vaso, Martin | Dr. med., capo Centri medici di reclutamento / medico di circondario, Sanità militare, Base logistica dell'esercito |
| Walser, Hans-Peter | Capo Comando Istruzione |
| Wyss, Sarah | Psicologa capo Centro di reclutamento Sumiswald, comando del reclutamento, Comando Istruzione |
| Zwahlen, Roger | Responsabile servizio specializzato Controlli di sicurezza relativi alle persone, Segreteria generale DDPS ^a |

^a Dal 1° gennaio 2024 il servizio specializzato Controlli di sicurezza relativi alle persone fa parte della Segreteria di Stato della politica di sicurezza del DDPS.

*Allegato 1***Approccio della valutazione**

Obiettivi della politica: Secondo la Costituzione federale, tutti gli uomini svizzeri devono prestare servizio militare. Chi non può o non vuole prestare servizio militare deve prestare un servizio sostitutivo con il servizio di protezione civile o il servizio civile oppure pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare.



Mezzi per raggiungerli: L'idoneità a prestare servizio militare di un cittadino svizzero viene stabilita nell'ambito del reclutamento, della durata di due o tre giorni, presso uno dei sei centri di reclutamento. Sulla base di diversi esami e test si decide se una persona è fisicamente e psicologicamente idonea al servizio militare, eventualmente con limitazioni, e se può assolvere la scuola reclute.



Oggetto della valutazione: La questione centrale è se sia adeguatamente garantito che al momento del reclutamento tutti gli uomini svizzeri siano valutati nello stesso modo in merito alla loro idoneità al servizio militare con limitazioni.



Domande di valutazione: Le linee guida per la valutazione dell'idoneità con limitazioni sono legittime e adeguate? In occasione del reclutamento, per la valutazione dell'idoneità sono applicate procedure uniformi e adeguate? L'uguaglianza giuridica delle decisioni sull'idoneità con limitazioni è adeguatamente garantita?



Analisi effettuate: Perizia giuridica (mandato esterno)
Analisi documentale
Sondaggio online
Interviste

Analisi documentale
Sondaggio online
Interviste

Analisi statistica (mandato esterno)

*Allegato 2***Criteri di valutazione**

| Criterio | Elementi di apprezzamento |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Legittimità e adeguatezza delle linee guida (n. 3);</i> | |
| Costituzionalità e legalità | L'idoneità al servizio militare con limitazioni è conforme alla Costituzione federale. Le linee guida relative alla valutazione dell'idoneità sono definite in funzione del rispettivo livello (costituzione, legge, ordinanza, istruzioni, regolamento). Le linee guida sono legittime. Le prescrizioni legali sono adeguatamente concretizzate nell'ordinanza, nelle istruzioni e nei regolamenti dal punto di vista giuridico, in modo da garantire un'equa valutazione dell'idoneità. |
| Chiarezza delle linee guida | Le prescrizioni relative alla valutazione dell'idoneità sono adeguatamente concretizzate e prive di contraddizioni. Le categorie di idoneità al servizio militare con limitazioni sono complete (coprono tutti i casi), delimitate, chiare (le persone possono essere chiaramente suddivise nelle diverse categorie). Tutte le categorie di idoneità sono effettivamente necessarie (nessuna categoria superflua). Per tutti i test sono definiti valori soglia e criteri esplicativi e univoci su come il risultato del test influisce sulla decisione relativa all'idoneità. È chiaramente definito quale funzione ha quali competenze e responsabilità per la valutazione dell'idoneità. |
| Adeguatezza delle possibilità di ricorso | Le possibilità di ricorso sono conformi alla Costituzione federale e ai diritti fondamentali. Dal punto di vista giuridico vi sono adeguate possibilità di ricorso contro la decisione sull'idoneità. Le procedure di ricorso sono definite in funzione dei livelli e adeguatamente concretizzate. Le procedure garantiscono una sufficiente indipendenza del riesame dal punto di vista giuridico. |
| <i>Uniformità e adeguatezza dei processi di valutazione (n. 4)</i> | |
| Conformità dei processi applicati alle linee guida | I processi applicati sono conformi alle linee guida, segnatamente per quanto concerne: <ul style="list-style-type: none"> – l'applicazione delle categorie di idoneità definite nell'ordinanza per le decisioni sull'idoneità; – l'esecuzione di test ed esami; – il coinvolgimento e l'esercizio delle competenze degli attori previsti; – lo scambio di informazioni tra i servizi dei centri di reclutamento. Vengono scambiate solo le informazioni consentite. |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Adeguatezza delle informazioni raccolte ai fini della valutazione dell'idoneità | Le informazioni raccolte attraverso i processi sono necessarie e significative per la valutazione dell'idoneità. Sulla base delle informazioni è in particolare possibile stabilire inequivocabilmente un'idoneità con limitazioni. Le informazioni rilevanti confluiscano nella decisione sull'idoneità. Non vi sono informazioni necessarie che non siano disponibili quando viene presa una decisione sull'idoneità. |
| Adeguatezza degli accertamenti previsti | Gli accertamenti e i test previsti sono necessari ed esplicitamente motivati per la valutazione dell'idoneità. Sono chiaramente definiti quali esami e test sono obbligatori durante il reclutamento e quali facoltativi, nonché i casi in cui sono necessari ulteriori esami o documenti. |
| Dispensio minimo per gli accertamenti e in termini di tempo | Le informazioni disponibili sono prese in debita considerazione. I processi garantiscono che i servizi autorizzati dispongano delle informazioni disponibili per la valutazione dell'idoneità prima del reclutamento. Il motivo e l'obiettivo di ogni esame o test eseguito sono chiari, anche dal punto di vista del personale. Tutti gli esami e i test eseguiti sono necessari per la valutazione dell'idoneità. Ciò significa, in particolare, che non si verificano doppiioni nei test e negli esami. Se a seguito di una diagnosi risulta inequivocabile una inidoneità al servizio militare, non vengono effettuati ulteriori accertamenti. |
| Uniformità dei processi applicati | L'idoneità è valutata il più rapidamente possibile, in particolare anche per quanto concerne l'accertamento di limitazioni rilevanti. I processi sono attuati in modo tale che le differenze relative al numero di persone soggette all'obbligo di leva non si riflettano nella durata della valutazione. |
| Adeguatezza della verifica dell'uniformità | Tutti i centri di reclutamento applicano gli stessi processi per la valutazione dell'idoneità. |
| Indipendenza della valutazione dell'idoneità dalla decisione di attribuzione | L'uniformità dei processi applicati e delle decisioni viene verificata mediante metodi adeguati che consentono di esprimere affermazioni fondate. La verifica avviene a intervalli di tempo definiti e opportuni. |
| Impiego sufficiente di risorse | Nella prassi, l'idoneità è valutata prima dell'attribuzione a una funzione di reclutamento. Il fatto che per determinate funzioni dell'esercito siano necessarie ulteriori reclute o meno non ha alcuna importanza per le decisioni sull'idoneità. |
| | Le risorse umane e di tempo impiegate sono sufficienti per garantire una valutazione uniforme, anche dal punto di vista del personale. Le risorse umane e il tempo effettivamente impiegati sono conformi alle linee guida. |

**Adeguatezza
dell'istruzione
del personale**

Il personale impiegato valuta i casi con una frequenza tale da avere familiarità e pratica con le linee guida e la rispettiva applicazione. Il personale deve aver completato un'adeguata introduzione prima di essere impiegato per la valutazione dell'idoneità. Si verifica che il personale disponga di conoscenze sufficienti prima di procedere autonomamente a valutazioni dell'idoneità (ad esempio sotto forma di un esame finale). Si tengono a intervalli di tempo adeguati corsi d'istruzione per le diverse categorie di personale (personale assunto, medici su mandato). In caso di adeguamenti delle linee guida per la valutazione dell'idoneità, il personale viene adeguatamente istruito al riguardo. Il personale si sente sufficientemente istruito e preparato ai suoi compiti.

Uniformità delle decisioni concernenti l'idoneità (n. 5)**Uniformità
tra i centri di
reclutamento**

La percentuale delle persone giudicate idonee con limitazioni o inabili al servizio militare è adeguatamente uniforme in tutti i centri di reclutamento. La probabilità che una persona sia giudicata idonea o inabile al servizio militare non differisce sostanzialmente tra i vari centri di reclutamento. Le differenze relative alla percentuale di persone soggette all'obbligo di leva nelle categorie d'idoneità possono essere spiegate. La probabilità di essere classificati come idonei al servizio militare con limitazioni in caso di riesame è indipendente dal centro di reclutamento in cui è stata emessa la prima decisione.

**Uniformità all'interno
dei centri di
reclutamento**

La dimensione del centro di reclutamento o il numero di persone soggette all'obbligo di leva in un ciclo di reclutamento non ha alcuna correlazione con i tassi di idoneità. Il ciclo di reclutamento non ha alcun influsso sulla decisione sull'idoneità. I tassi d'idoneità rimangono ragionevolmente uniformi in tutti i mesi dell'anno. Il cambiamento del medico capo di un centro di reclutamento non influisce sui tassi d'idoneità.

**Indipendenza
e uniformità di
riesami e ricorsi**

Una percentuale ragionevole di riesami e ricorsi porta a una nuova decisione sull'idoneità. La percentuale di riesami di un'idoneità con limitazioni non è eccessivamente maggiore rispetto a quella di un'idoneità o inidoneità.

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Luzia Helfer, CPA (direzione del progetto)

Ueli Löffel, CPA (collaborazione scientifica)

Perizie giuridiche e supporto legale (mandato esterno)

Prof. Dr. Andreas Glaser, Zentrum für Demokratie Aarau

Clara Beer, Zentrum für Demokratie Aarau

Lukas Christen, Zentrum für Demokratie Aarau

Analisi delle decisioni (mandato esterno)

Beatrice Ehmann, Infras

Judith Trageser, Infras

Thomas von Stokar, Infras

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia il DDPS e in particolare il Personale dell'esercito e la Sanità militare dell'Aggruppamento Difesa per i documenti e i dati messi a disposizione, così come per le informazioni e spiegazioni fornite. Ringrazia inoltre gli esperti esterni sopra indicati per la proficua collaborazione. I suoi ringraziamenti vanno anche al personale dei centri di reclutamento per la partecipazione all'inchiesta online e per le informazioni fornite.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/it/cpa

Lingua originale del rapporto: tedesco

