Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

# 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

## Rapporto del Consiglio federale

del 4 marzo 2022

## Compendio


***Situazione iniziale***

*Il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha approvato la prima parte del rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, incentrata sui provvedimenti a breve e medio termine da adottare nel quadro dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio per migliorare la situazione relativa al personale soprattutto nella protezione civile. Gli effettivi della protezione civile sono infatti in calo e già ora sono leggermente inferiori all'obiettivo di 72 000 militi. Il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di elaborare entro la metà del 2022 un progetto da porre in consultazione per una revisione della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile al fine di attuare le misure previste ed esaminarne altre.*

*Al momento l'apporto di personale in seno all'esercito è ancora sufficiente e raggiunge l'effettivo reale di 140 000 militari. È attualmente in corso l'attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs), che si concluderà entro la fine del 2022. Cifre attendibili sull'evoluzione dell'effettivo dell'esercito saranno disponibili solo quando verrà presentato il rapporto finale sull'USEs, a metà del 2023, in quanto l'USEs permette ora di differire l'inizio della scuola reclute fino a cinque anni. Da quel momento in poi si avranno a disposizione anche dati più solidi sull'efficacia delle misure a breve termine già adottate (p. es. flessibilizzazione del reclutamento e dell'inizio del servizio militare nonché migliore armonizzazione con le carriere civili degli obbligati al servizio). Per gli anni a partire dal 2030, tuttavia, si delineano già ora difficoltà nell'apporto di personale qualora le misure adottate finora non siano abbastanza efficaci e non si riesca a ridurre il numero delle partenze anticipate dall'esercito. Pertanto, con l'adozione della prima parte del rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di formulare nel rapporto finale sull'attuazione dell'USEs, che sarà presentato a metà del 2023, proposte per migliorare a medio termine l'apporto di personale in seno all'esercito.*

*Dal punto di vista attuale vi è incertezza in merito alla possibilità che tali provvedimenti a breve e medio termine garantiscano in modo duraturo gli effettivi dell'esercito e della protezione civile. Pertanto, al fine di garantire in modo duraturo gli effettivi, parallelamente allo svolgimento dei lavori a breve e medio termine occorre anche riflettere su adeguamenti radicali e a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio. A questo scopo, il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di sottoporgli anche, entro la fine del 2021, apposite varianti relative a un ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Tale mandato è adempiuto con il presente rapporto.*

***Contenuto del rapporto***

*Nel rapporto vengono presentate quattro varianti per l'ulteriore sviluppo dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio che richiedono tutte una revisione delle disposizioni legali vigenti a livello di Costituzione federale. Tutte le varianti si basano sul sistema di milizia, su effettivi invariati e su un obbligo invariato di prestare servizio nell'arco di dieci anni, per un totale di 245 giorni di servizio. Per ciascuna variante vengono stimate le conseguenze in termini di costi. Oltre alle quattro varianti, nell'ottica di un adeguamento mirato dell'attuale sistema – o «Status quo plus» – il rapporto prevede anche l'introduzione dell'obbligo per le donne di partecipare alla giornata informativa. Anche tale obbligo richiederebbe una revisione della Costituzione federale.*

***Le varianti e lo «Status quo plus»***

*La variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» prevede la fusione della protezione civile e del servizio civile nella nuova organizzazione «protezione contro le catastrofi», che riprende gli attuali compiti della protezione civile e del servizio civile. L'obbligo di prestare servizio viene adempiuto nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi e tutti i giorni di servizio vengono effettivamente prestati. Al momento dell'attribuzione degli obbligati al servizio viene data la priorità all'esercito affinché possa garantire i propri effettivi.*

*La variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» prevede un'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne. Viene reclutato soltanto il numero di persone realmente necessario per garantire gli effettivi. Il fattore determinante ai fini del servizio nell'esercito o nella protezione civile è l'attitudine della singola persona.*

*Anche la variante «Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio» prevede un'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne. Tuttavia, contrariamente a quanto avviene con la variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno», prestano servizio tutte le Svizzere e tutti gli Svizzeri idonei dal punto di vista fisico e psichico. Al momento dell'attribuzione viene data la priorità all'esercito affinché possa garantire i propri effettivi. La gamma dei compiti previsti dalla variante «Servizio civico obbligatorio» comprende gli attuali compiti dell'esercito, della protezione civile nonché del servizio civile, e pertanto anche settori come la sanità pubblica e l'assistenza, la natura e l'ambiente.*

*Anche la variante «Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio» prevede che prestino servizio tutte le donne e tutti gli uomini svizzeri idonei dal punto di vista fisico e psichico; la differenza è che possono scegliere liberamente quale genere di servizio prestare. All'esercito e alla protezione civile non viene data la priorità al momento dell'attribuzione. La gamma dei compiti è ancora più ampia di quella della variante «Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio».*

*Una possibile soluzione per sviluppare ulteriormente in modo mirato l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio, trasformandolo in uno «Status quo plus», è l'introduzione dell'obbligo per le donne svizzere di partecipare alla giornata informativa.*

*Questo consentirebbe di aumentare la quota di donne nell'esercito, che rappresenta una preoccupazione generale al di là della questione dell'apporto di personale.*

***Valutazione delle varianti***

*Nel valutare le varianti, il Consiglio federale si concentra in primo luogo sull'apporto a lungo termine di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, sul nesso tra il servizio e il compito di garantire la sicurezza e sul reale fabbisogno di prestazioni. Con il termine «sicurezza» si intende la sicurezza ai sensi del Rapporto del Consiglio federale del 24 novembre 2021 sulla politica di sicurezza della Svizzera.*

*La variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» garantisce a lungo termine il reclutamento e l'apporto di personale in seno alla protezione civile, in quanto prevede che nella protezione contro le catastrofi vengano impiegate persone che finora prestavano servizio civile. Questa variante sembra poter garantire anche un apporto sufficiente di personale in seno all'esercito, dato che a quest'ultimo viene data la priorità al momento del reclutamento.*

*Con la variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» è possibile garantire l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile in quanto viene raddoppiato il bacino di reclutamento e si recluta in base al fabbisogno di queste due organizzazioni.*

*Anche la variante «Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio» dovrebbe garantire l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, poiché a entrambe queste organizzazioni viene data la priorità ed è previsto un bacino di reclutamento doppio rispetto a quello attuale.*

*Con la variante «Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio» vi è incertezza in merito alla possibilità di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile.*

*Lo «Status quo plus» non risolverebbe il problema dell'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, ma potrebbe attenuarlo e contribuire ad aumentare la quota di donne.*

*Il nesso tra il servizio e il compito di garantire la sicurezza è, in linea di principio, presente nelle varianti «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» e «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno», ma dipende da quante persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione presteranno servizio anche al di fuori dei settori che hanno un nesso con la sicurezza. Entrambe le varianti relative al «servizio civico obbligatorio» (senza e con libera scelta del genere di servizio) prevedono che gli obbligati al servizio siano in gran parte impiegati per svolgere compiti al di fuori del settore della sicurezza; pertanto il nesso con la sicurezza è presente solo in misura limitata.*

*Sia le due varianti «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» e – in particolare – «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» sia lo «Status quo plus» sono incentrati sul reale fabbisogno di obbligati al servizio per impieghi in settori che hanno un nesso diretto con la sicurezza. Non è tuttavia ancora chiaro fino a che punto sia sensato, nelle varianti «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» e «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno», prestare effettivamente molti più giorni di*

*servizio rispetto a oggi. In ogni caso si garantirà che possa essere reclutato un numero sufficiente di persone idonee che prestano servizio affinché l'esercito e la protezione civile o la protezione contro le catastrofi possano adempiere i propri compiti. Con le due varianti relative al «servizio civico obbligatorio» è previsto un numero doppio di giorni di servizio da prestare rispetto a oggi. In questo modo, soprattutto al di fuori del settore corrispondente alla concezione tradizionale di sicurezza, si creerebbero capacità di cui deve ancora essere dimostrato il fabbisogno, il che solleverebbe a sua volta la questione della compatibilità con il divieto di concorrenza con il settore privato.*

***Ulteriore modo di procedere***

*Basandosi su questa valutazione, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di esaminare in modo approfondito le due varianti «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» e «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» entro la fine del 2024. In tale ambito si dovranno prendere in esame le questioni ancora aperte, per esempio se – ponderando il fabbisogno reale e i costi – dovranno essere prestati giorni di servizio supplementari e quanti di essi andranno prestati al di fuori dei settori che hanno un nesso con la sicurezza. Occorrerà inoltre chiarire se sarà garantita la parità di trattamento in materia di servizio, in che modo dovrà essere impostato un possibile sistema di incentivi per quanto concerne la variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno», quali saranno le conseguenze concrete di un'attuazione delle varianti e quali i costi esatti. Il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DDPS di esaminare approfonditamente l'introduzione dell'obbligo per le donne di partecipare alla giornata informativa secondo lo «Status quo plus» e di sottoporgli i risultati di tale esame entro la fine del 2024 affinché possa prendere una decisione in merito. Il Consiglio federale ritiene che tale passo sia in ogni caso utile per aumentare la quota di donne nell'esercito.*

*Parallelamente saranno portati avanti i lavori riguardanti le misure a medio termine all'interno dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio come pure le misure già adottate allo scopo di strutturare il servizio militare in modo tale da renderlo più attrattivo nonché per introdurre incentivi a favore delle persone che prestano servizio militare, ridurre i proscioglimenti per motivi medici e facilitare ai militari la conciliabilità tra vita civile e quotidianità militare.*

## Indice

**Compendio** **2**

**1 Situazione iniziale** **8**
1.1 Apporto di personale in seno alla protezione civile 8
1.2 Apporto di personale in seno all'esercito 9
1.3 Ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio 10
1.4 Elaborazione delle varianti per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio 10
1.5 Studio «Sicurezza 2021» 10
1.6 Sondaggio e indagini conoscitive 11
1.7 Valutazione delle varianti 12

**2 Sondaggio e indagini conoscitive** **13**
2.1 Domande sul sistema dell'obbligo di prestare servizio e sui parametri fondamentali per gli adeguamenti 13
2.2 Riassunto dei risultati del sondaggio 14
2.3 Riassunto dei risultati delle indagini conoscitive 15

**3 Varianti per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio e riflessioni su uno *Status quo plus*** **16**
3.1 Ipotesi 17
3.2 Variante Obbligo di prestare servizio di sicurezza 19
3.3 Variante Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno 28
3.4 Variante Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio 36
3.5 Variante Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio 43
3.6 Riflessioni su uno *Status quo plus* 47

**4 Valutazione globale delle varianti e delle riflessioni sullo *Status quo plus*** **49**

**5 Altri approcci esaminati e respinti** **52**

**6 Stralcio di interventi parlamentari** **54**

**7 Ulteriore modo di procedere** **54**

**Allegati:**


| | | |
|---|---|---|
| 1 | Tabella sinottica delle ripercussioni sulle organizzazioni di sicurezza | 56 |
| 2 | Tabella sinottica delle ripercussioni finanziarie | 61 |
| 3 | Possibilità di ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio: risultati del sondaggio e delle indagini conoscitive | 63 |

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Apporto di personale in seno alla protezione civile

In seno alla protezione civile, già ora l'obiettivo nazionale di 72 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione[1] non è più raggiunto. Al 1° gennaio 2021 erano incorporate soltanto 69 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione. Da qui al 2030 il Consiglio federale prevede deficit ancora maggiori nell'apporto di personale, in quanto il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione che vengono incorporate è insufficiente. Ciò è riconducibile, tra le altre cose, all'introduzione, da parte dell'esercito, di un'attribuzione differenziata (idoneità) per compensare il numero eccessivo di partenze. In questo modo viene attribuito all'esercito un maggior numero di persone soggette all'obbligo di leva, le quali di conseguenza vengono a mancare alla protezione civile. Un'altra causa è la riduzione della durata d'incorporazione nella protezione civile.

Se la situazione rimane invariata e non vengono prese misure, entro il 2030 il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione scenderà a 51 000. Per questo il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di elaborare entro l'estate del 2022 un progetto da porre in consultazione per una revisione della legge federale del 20 dicembre 2019[2] sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC), della legge del 6 ottobre 1995[3] sul servizio civile (LSC) e della legge militare del 3 febbraio 1995[4] (LM). Il progetto dovrà prevedere essenzialmente le seguenti misure: introduzione dell'obbligo di prestare servizio di protezione per le persone abili al servizio militare che diventano inabili al servizio militare al termine della scuola reclute o che a 25 anni non hanno ancora assolto la scuola reclute; possibilità di obbligare le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile ad assolvere una parte di tale obbligo in seno a organizzazioni di protezione civile in cui gli effettivi sono permanentemente insufficienti; al contempo, esame di una deroga al principio del domicilio per quanto riguarda l'adempimento del servizio di protezione e valutazione della possibilità di introdurre un'idoneità differenziata al servizio di protezione.

1 L'obiettivo è stato fissato nella Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ (FF **2012** 4849).
2 RS **520.1**
3 RS **824.0**
4 RS **510.10**

## 1.2 Apporto di personale in seno all'esercito

Al momento l'apporto di personale in seno all'esercito è ancora sufficiente e raggiunge l'effettivo reale di 140 000 militari fissato nell'organizzazione dell'esercito (OEs)[5]. È attualmente in corso l'attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs), che si concluderà entro la fine del 2022. Cifre attendibili sull'evoluzione dell'effettivo dell'esercito saranno disponibili solo quando verrà presentato il rapporto finale sull'USEs, a metà del 2023, in quanto l'USEs permette ora di differire l'inizio della scuola reclute fino a cinque anni. Da quel momento in poi si avranno a disposizione anche dati più solidi sull'efficacia delle misure a breve termine già adottate (p. es. flessibilizzazione del reclutamento e dell'inizio del servizio militare nonché migliore armonizzazione con le carriere civili degli obbligati al servizio).

Tuttavia, come ha sottolineato il Consiglio federale nella prima parte del rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile[6], si può prevedere sin da ora un peggioramento dell'apporto di personale verso la fine del decennio in corso. Tale eventualità si verificherà se le misure adottate finora non saranno abbastanza efficaci e se non si riuscirà a ridurre in maniera sostanziale il numero delle partenze anticipate dall'esercito. Sia nel 2028 che nel 2029 verranno prosciolte due classi d'età, poiché a seguito della riduzione da 12 a 10 anni della durata d'incorporazione, due classi d'età giungeranno contemporaneamente alla fine del loro obbligo di servizio[7]. Di conseguenza, dal 2030 l'effettivo reale scenderà a circa 117 000 militari, un numero considerevolmente inferiore ai 140 000 militari richiesti. Ciò è dovuto al fatto che il numero dei militari che passano al servizio civile o che vengono prosciolti per motivi medici è superiore a quello che era stato ipotizzato al momento della definizione dell'USEs. All'epoca erano infatti state previste 2100 partenze all'anno, mentre negli ultimi anni ne sono state registrate circa 4900.

Il 30 giugno 2021, contestualmente all'adozione della prima parte del rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DDPS di prevedere nel rapporto finale sull'attuazione dell'USEs[8], che sarà presentato a metà del 2023, misure strutturali a medio termine per ridurre le partenze anticipate. Dal 2023 si potrà valutare meglio l'efficacia delle misure già adottate per garantire gli effettivi dell'esercito (p. es. migliore armonizzazione del sistema d'istruzione dell'esercito con le carriere civili degli obbligati al servizio). Inoltre, da quel momento in poi sarà possibile fare previsioni più attendi-

5 Ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione dell'esercito, RS **513.1**.

6 Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Parte 1: analisi e provvedimenti a breve e medio termine. Rapporto del Consiglio federale del 30 giugno 2021 (FF **2021** 1555).

7 All'inizio dell'ulteriore sviluppo dell'esercito, e nell'ambito di una fase transitoria che scadrà nel 2028, il Consiglio federale ha fissato a 12 anni la durata d'incorporazione allo scopo di raggiungere l'effettivo reale di 140 000 militari sin dall'avvio dell'attuazione dell'USEs. Dopo questa fase transitoria, i militari saranno regolarmente incorporati per 10 anni, motivo per cui sia nel 2028 che nel 2029 saranno prosciolte dall'esercito due classi d'età, di cui una con una durata d'incorporazione di 12 anni e una con una durata di incorporazione di 10 anni.

8 Attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito. Rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 2019 giusta l'articolo 149*b* capoverso 1 della legge militare.

bili rispetto a oggi per quanto riguarda l'impatto della flessibilizzazione del reclutamento e dell'inizio del servizio militare[9], introdotta nel 2018, sull'evoluzione degli effettivi.

Sarà necessario sfruttare tutte le possibilità esistenti per ridurre l'elevato numero di partenze per motivi medici o per altri motivi non legati a conflitti di coscienza.

## 1.3 Ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio

Le misure già adottate o previste mirano a garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile sulla base dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio. Tuttavia, dal punto di vista attuale vi è incertezza in merito alla possibilità che tali misure garantiscano a lungo termine gli effettivi necessari in seno all'esercito e alla protezione civile. Pertanto, parallelamente allo svolgimento dei lavori a medio termine, occorre anche riflettere su adeguamenti radicali e *a lungo termine* del sistema dell'obbligo di prestare servizio. A questo scopo, il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di sottoporgli anche, entro la fine del 2021, apposite varianti relative a un ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Tale mandato è adempiuto con il presente rapporto.

## 1.4 Elaborazione delle varianti per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio

Su mandato del Consiglio federale, il DDPS ha elaborato – in collaborazione con il DEFR e la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP) – quattro varianti per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio e formulato riflessioni su uno *Status quo plus*. Tre delle quattro varianti presentano forti analogie con i modelli illustrati nel rapporto del 15 marzo 2016 del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio, ma sono state approfondite per quanto concerne l'impostazione dell'obbligo di prestare servizio, i criteri di selezione per il reclutamento e per l'attribuzione, i compiti e il genere di adempimento del servizio nonché le conseguenze finanziarie e giuridiche.

## 1.5 Studio «Sicurezza 2021»

L'Accademia militare (ACMIL) presso il PF di Zurigo e il *Center for Security Studies* (CSS) sondano periodicamente le opinioni della popolazione su questioni relative alla

9 Con l'USEs è stata data agli obbligati al servizio la possibilità di differire fino a cinque anni il reclutamento e quindi anche la scuola reclute allo scopo di conciliare meglio servizio militare e vita civile. Ora il reclutamento deve essere assolto entro la fine dell'anno del compimento dei 24 anni d'età, mentre la scuola reclute entro la fine dell'anno in cui si compiono 25 anni.

politica di sicurezza e pubblicano i risultati di tali sondaggi nella serie di studi «Sicurezza». Il presente rapporto tiene conto dei risultati dello studio del 2021, in quanto in tale documento vengono illustrati diversi modelli di servizio alternativi[10]. In particolare, è stata chiesta l'opinione della popolazione svizzera in merito all'introduzione di un servizio civico generale obbligatorio e ai relativi vantaggi e svantaggi.

Circa due terzi delle persone[11] interpellate si sono dichiarati a favore di un obbligo di prestare servizio per gli uomini *e* le donne. L'estensione dell'obbligo di prestare servizio militare anche alle donne ha riscosso un maggiore consenso rispetto agli anni precedenti. Un servizio civico obbligatorio per gli uomini con libera scelta del genere di servizio è stato invece sostenuto da un numero notevolmente inferiore di interpellati rispetto al passato. Un obbligo di prestare servizio in ambito civile o sociale per uomini stranieri e donne straniere è stato approvato dal 58 per cento degli interpellati, mentre una risicata maggioranza si è detta favorevole a un'estensione alla popolazione straniera della possibilità di prestare volontariamente servizio militare.

In sintesi, è cresciuto il consenso per quanto riguarda gli adeguamenti del sistema dell'obbligo di prestare servizio, mentre è diminuito quello relativo al servizio obbligatorio solo per gli uomini.

## 1.6 Sondaggio e indagini conoscitive

Visto che l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio riguarda direttamente ampi settori della società, è importante verificare come vengono valutate le diverse varianti, in particolare dalle fasce di popolazione maggiormente interessate, e qual è il relativo grado di accettazione. Per farlo, il DDPS ha svolto un sondaggio[12] e alcune indagini conoscitive[13]. Il sondaggio in questione si differenziava dal sondaggio di opinione condotto dal PF di Zurigo nel 2021 in quanto faceva riferimento a varianti concrete di un nuovo sistema dell'obbligo di prestare servizio. In aggiunta al sondaggio sono inoltre stati sentiti, in merito alle diverse varianti, rappresentanti dei gruppi di popolazione direttamente interessati.

Nell'ambito del sondaggio e delle indagini conoscitive sono state anche affrontate questioni sociali più ampie come l'uguaglianza tra donne e uomini, il modo di concepire la sicurezza e l'importanza della coesione sociale e della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare. I risultati saranno pubblicati sul sito Internet del DDPS[14] contemporaneamente al presente rapporto.

10 Obbligo generale di prestare servizio per uomini e donne, obbligo di prestare servizio sociale/civile per uomini stranieri e donne straniere, obbligo generale di prestare servizio solo per gli uomini, servizio militare volontario per uomini stranieri e donne straniere, obbligo di prestare servizio militare anche per le donne.

11 Come previsto, tra le persone appartenenti alle fasce di popolazione direttamente interessate la quota di consenso è stata inferiore rispetto a quella relativa alla totalità degli interpellati.

12 Il sondaggio è stato condotto dall'istituto LINK di Zurigo. Si tratta dello stesso istituto che realizza i sondaggi per il PF di Zurigo.

13 Le indagini conoscitive sono state organizzate dalla ditta askplus.ch (www.askplus.ch).

14 www.vbs.admin.ch/de/themen/alimentierung.

## 1.7 Valutazione delle varianti

Un ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio deve innanzitutto servire a garantire a lungo termine, sia dal punto di vista quantitativo sia a livello qualitativo (ovvero con riferimento alle conoscenze e alle capacità richieste), gli *effettivi* di personale *dell'esercito e della protezione civile* necessari all'adempimento dei rispettivi compiti.

Una seconda considerazione è che le prestazioni fornite nell'ambito del servizio devono avere un *nesso con la sicurezza*[15]. In genere ciò include anche settori che non riguardano la sicurezza fisica e territoriale in modo diretto ma presentano un nesso indiretto con la sicurezza, per esempio nell'ambito della prevenzione di catastrofi naturali. Nell'ambito del dibattito pubblico si sta discutendo sulla necessità di includere nella nozione di sicurezza anche settori quali la sanità pubblica, i servizi sociali e la protezione dell'ambiente. In tal caso, problemi di natura economica come l'emergenza dovuta alla carenza di personale nelle professioni infermieristiche verrebbero considerati rilevanti per la sicurezza. Il presente rapporto presuppone tuttavia che in questi settori non vi sia un nesso con la sicurezza. Già oggi gli obbligati al servizio assumono alcuni compiti negli ambiti in questione. Occorre valutare se e in che misura la loro quota debba essere incrementata.

L'obbligo di prestare servizio deve inoltre corrispondere a un *fabbisogno* reale che non può essere coperto in altri modi. Dal punto di vista dell'economia pubblica non sarebbe giustificabile sottrarre, senza una reale necessità, personale al settore economico per impiegarlo in compiti per i quali risulta meno qualificato che per la sua attività originaria. Il nesso con il fabbisogno effettivo si fonda sull'opinione secondo cui lo Stato dovrebbe imporre ai suoi cittadini solo quegli obblighi che sono realmente necessari per la comunità. Ogni sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere compatibile con il divieto del lavoro forzato secondo la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)[16]. Inoltre, il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere il più possibile neutrale rispetto al mercato del lavoro: ciò significa che lo Stato non dovrebbe fare concorrenza agli offerenti privati (e ai loro dipendenti) che operano a scopo di lucro.

La valutazione delle varianti da parte del Consiglio federale si basa su questi criteri. Nell'ambito del dibattito pubblico vengono messi in relazione con il sistema dell'obbligo di prestare servizio anche ulteriori aspetti, tra cui in particolare l'uguaglianza tra donne e uomini nell'ottica di un'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne. In tale contesto, l'obiettivo primario non è garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile, bensì assicurare l'uguaglianza nella vita sociale in generale. Inoltre, sempre in relazione al sistema dell'obbligo di prestare servizio, si discute an-

15 Nel presente rapporto, con il termine «sicurezza» si intende la sicurezza ai sensi del capitolo 3.3 del Rapporto del Consiglio federale del 24 novembre 2021 sulla politica di sicurezza della Svizzera (FF **2021** 2895).

16 Cfr. n. 3.1.

che di altre questioni e di altri temi sociali. Nel quadro della prevista iniziativa popolare dell'associazione *servicecitoyen.ch* nonché in alcuni interventi parlamentari[17], un servizio prestato di persona da tutte le cittadine e da tutti i cittadini svizzeri a favore della società viene per esempio visto come catalizzatore per una maggiore coesione nazionale. Questi e altri aspetti di carattere sociopolitico vengono presi in considerazione nel presente rapporto, ma il loro ruolo è secondario.

## 2 Sondaggio e indagini conoscitive

Per il sondaggio sono state selezionate circa 1400 persone rappresentative della popolazione totale per sesso, età e regione di domicilio.

Nelle indagini conoscitive sono invece state coinvolte le seguenti organizzazioni: associazioni giovanili (FSAG[18], FSPG[19], CRDEJ[20]); economiesuisse; Unione sindacale svizzera; organizzazioni femminili (Alleanza F, Business Professional Women, FiT Donne in TAZ); un esperto di economia pubblica[21]; possibili beneficiari delle prestazioni degli obbligati al servizio (H+ Gli Ospedali Svizzeri, CURAVIVA – associazione di categoria delle istituzioni per persone bisognose di assistenza, Pro Natura, Fondazione Azioni Ambiente); think tank politici (Avenir Suisse, Operation Libero); associazione *servicecitoyen.ch*; Società Svizzera degli Ufficiali (SSU); CIVIVA – associazione del servizio civile e partiti politici (GSS, Giovani UDC, Giovani del Centro, GLRS, Giovani Verdi, Giovani PEV, giovani verdi liberali).

### 2.1 Domande sul sistema dell'obbligo di prestare servizio e sui parametri fondamentali per gli adeguamenti

Lo scopo del sondaggio e delle indagini conoscitive era rispondere alle seguenti domande:

- la consapevolezza del Consiglio federale in merito al problema dell'evoluzione degli effettivi dell'esercito e della protezione civile è condivisa dagli interpellati?
- Quanto è elevata, tra le giovani generazioni, la disponibilità a prestare servizio? Come deve essere impostato il servizio per ottenere il massimo grado di disponibilità?
- Qual è il peso dato al sistema di milizia? Sarebbero concepibili sistemi alternativi al sistema di milizia (esercito di professionisti)?

17 Postulato 19.3735 Vonlanthen. Istituzione di un servizio civico. Una soluzione per rinvigorire il sistema di milizia e affrontare le nuove sfide sociali? e mozione 20.4062 Gruppo liberale radicale Servizio civico. Ulteriore sviluppo del sistema di milizia e garanzia degli effettivi.
18 Federazione svizzera delle associazioni giovanili.
19 Federazione Svizzera dei Parlamenti dei Giovani.
20 Conférence romande des déléguées de l'enfance et de la jeunesse.
21 Prof. Dr. Aymo Brunetti, direttore del Dipartimento di Economia dell'Università di Berna.

- Deve essere introdotto un obbligo generale di prestare servizio esteso anche alle donne? A tal fine c'è bisogno di un maggiore impegno per garantire parallelamente l'uguaglianza tra donne e uomini in altri settori della società, magari più importanti?
- Quanto è importante la parità di trattamento in materia di servizio? Tutti gli obbligati al servizio devono dare il loro contributo oppure si può pensare che prestino servizio soltanto le persone che sono davvero necessarie?
- Se il pool di persone soggette all'obbligo di leva raddoppiasse a seguito dell'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne e se non tutti dovessero effettivamente prestare servizio: si dovrebbe pagare una tassa d'esenzione per i servizi non prestati oppure bisognerebbe introdurre incentivi positivi per fare in modo che le persone prestino i servizi previsti?
- Gli obbligati al servizio devono continuare a essere impiegati nei settori attuali oppure sarebbe opportuno estendere i generi di servizio e il computo delle prestazioni a nuovi settori non direttamente rilevanti per la sicurezza?
- Come viene valutata la capacità degli istituti d'impiego nel campo della sanità pubblica e dell'ambiente di offrire agli ulteriori obbligati al servizio la possibilità di svolgere attività appropriate ed efficienti senza fare concorrenza al settore privato?

## 2.2 Riassunto dei risultati del sondaggio

Solo pochi interpellati ritengono che l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile sia attualmente un problema; a loro avviso le organizzazioni dovrebbero risolvere da sole eventuali problemi.

In linea di principio, i partecipanti più giovani si mostrano disposti a prestare servizio di persona, il che coincide con l'esito del sondaggio del PF di Zurigo. Per i giovani è tuttavia molto importante trarre un beneficio personale dal servizio e avere la possibilità di ampliare il proprio bagaglio di esperienze. Chiedono inoltre che il servizio sia sensato e compatibile con la pianificazione della propria vita privata e che possa essere computato nella formazione continua civile.

Come nel sondaggio del PF di Zurigo, circa due terzi degli interpellati non sono contrari a un'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne: gli uomini sono più favorevoli rispetto alle donne. Una maggioranza si dichiara contraria alla discriminazione delle persone non soggette all'obbligo di prestare servizio e sempre una maggioranza si dice favorevole a un allineamento della durata del servizio tra i vari generi di servizio previsti.

La stragrande maggioranza degli interpellati trova appropriata l'attuale ripartizione dei compiti tra le diverse istituzioni. Tuttavia, anche l'idea di estendere l'obbligo di prestare servizio a ulteriori settori viene fondamentalmente approvata[22].

22 I risultati del sondaggio sono illustrati in modo più dettagliato nell'allegato 3 del presente rapporto.

## 2.3 Riassunto dei risultati delle indagini conoscitive

Anche dalle indagini conoscitive emerge una mancanza di consapevolezza dei problemi dell'esercito e della protezione civile in materia di effettivi. Secondo gli interpellati, se l'esercito e la protezione civile hanno difficoltà a reclutare o a mantenere un numero sufficiente di obbligati al servizio spetta alle organizzazioni stesse risolvere i problemi all'interno dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio.

I giovani interpellati sono disposti a prestare servizio di persona. Tuttavia, questa disponibilità non è incondizionata, bensì legata al desiderio di poter scegliere liberamente almeno il genere di servizio. Il servizio volontario è considerato ideale. Per i giovani è inoltre importante che il servizio sia sensato. Infine, gli interpellati auspicano una maggiore flessibilità nel servizio, periodi di servizio più brevi, la libertà di scegliere individualmente il luogo di servizio nonché un'applicabilità evidente anche nella vita professionale e civile di quanto appreso durante il servizio.

La stragrande maggioranza dei partecipanti provenienti dal mondo economico e dalle organizzazioni beneficiarie di prestazioni appoggia in linea di principio il sistema di milizia. Al contempo, la maggioranza degli interpellati è concorde nell'affermare che i sistemi obbligatori sono anacronistici e che, per tale motivo, l'apporto di personale deve avvenire per quanto possibile con volontari. Gli effettivi regolamentari dell'esercito e della protezione civile non devono essere dei valori fissi, bensì vanno definiti in base alla minaccia del momento e, pertanto, a seconda del fabbisogno.

Gli interpellati non si oppongono a una maggiore *inclusione* delle donne; tuttavia, per quanto riguarda l'introduzione di un *obbligo* di prestare servizio per le donne, le opinioni sono molto divergenti. In particolare, si ritiene che alle donne non debbano essere imposti ulteriori obblighi per i quali, qualora fossero dichiarate inabili al servizio o non vi fossero possibilità d'impiego per loro, dovrebbero pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare. I partecipanti provenienti dal mondo politico ed economico sono dell'avviso che, vista la situazione attuale in materia di uguaglianza tra donne e uomini, sia probabilmente troppo presto per introdurre l'obbligo di prestare servizio anche per le donne. Le associazioni femminili sottolineano inoltre che non bisogna penalizzare ulteriormente le donne introducendo un obbligo supplementare. Andrebbero per esempio evitate assenze prolungate dal lavoro dovute a un eventuale obbligo di prestare servizio. Queste assenze, infatti, se sommate ai congedi di maternità, diventerebbero troppo lunghe e rappresenterebbero uno svantaggio per le donne sul mercato del lavoro.

Per l'esperto di economia pubblica non ha senso introdurre giorni di servizio supplementari poiché, in proporzione, i relativi costi sono troppo elevati rispetto agli eventuali benefici. Anche l'Unione sindacale svizzera ed economiesuisse si concentrano soprattutto sugli aspetti legati all'efficienza. Ci si aspetta che venga reclutato solo il personale effettivamente necessario. I rappresentanti dei partiti politici condividono questa posizione: il servizio deve essere prestato in base al fabbisogno e non «per principio».

Inoltre, la stragrande maggioranza degli interpellati è convinta che, per rendere più attrattivo il servizio, occorra innanzitutto introdurre appositi incentivi. Tuttavia, tutti

gli interpellati ritengono che sia eccessivo concedere privilegi agli obbligati al servizio, per esempio dando loro la precedenza nell'assegnazione di posti in seno all'Amministrazione federale, come invece avviene in Norvegia.

Vista la carenza di personale nel settore sanitario e considerate le frequenti catastrofi e situazioni di emergenza dovute a calamità naturali nonché la penuria di personale nelle cariche di milizia, una parte degli interpellati è dell'avviso che gli obbligati al servizio dovrebbero essere impiegati maggiormente al di fuori del settore della sicurezza nella sua concezione tradizionale. Tuttavia, i rappresentanti dell'economia e le organizzazioni in cui gli obbligati al servizio verrebbero impiegati evidenziano diversi problemi: nei casi in cui sono disponibili alternative nel settore privato, gli obbligati al servizio sono infatti in concorrenza con quest'ultimo. Inoltre, sussistono dubbi sul fatto che un maggiore impiego di obbligati al servizio al di fuori del settore della sicurezza sia compatibile con il divieto del lavoro forzato secondo la CEDU. Infine, secondo i beneficiari di prestazioni, l'attuale carenza di personale di cura non può essere risolta impiegando gli obbligati al servizio: se gli ospedali o le case per anziani avessero più obbligati al servizio a loro disposizione, sarebbero certo in grado di impiegare più persone per fornire prestazioni non mediche ai pazienti, ma le qualifiche degli obbligati al servizio non sarebbero sufficienti per l'erogazione di prestazioni mediche. Inoltre, un numero maggiore di obbligati al servizio comporta notevoli oneri di gestione per gli istituti d'impiego interessati[23].

## 3 Varianti per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio e riflessioni su uno *Status quo plus*

Per il possibile ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio vengono presentate qui di seguito quattro varianti in cui sono illustrate l'impostazione concreta dell'obbligo di prestare servizio nonché le implicazioni finanziarie e giuridiche, seguite da una valutazione delle varianti che include anche i risultati del sondaggio e delle indagini conoscitive.

Le quattro varianti sono le seguenti:

- *Obbligo di prestare servizio di sicurezza,* che prevede la fusione dell'attuale protezione civile e del servizio civile nella nuova organizzazione protezione contro le catastrofi;
- *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno,* che prevede l'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne, ma reclutando soltanto il numero di persone realmente necessario;
- *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio,* che prevede a sua volta l'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne ma anche il reclutamento di tutte le persone abili al servizio, con una gamma di compiti più ampia rispetto a quella attuale;

23 I risultati delle indagini conoscitive sono illustrati in modo più dettagliato nell'allegato 3 del presente rapporto.

– *Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio,* che prevede una gamma di compiti ulteriormente ampliata.

Viene inoltre illustrato in che modo l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio potrebbe essere integrato con la partecipazione obbligatoria delle donne alla giornata informativa dedicata al servizio militare e di protezione su base volontaria. Attualmente la giornata informativa è obbligatoria per tutti gli uomini svizzeri nel 18° anno d'età; le donne interessate possono parteciparvi a titolo volontario. L'organizzazione della giornata informativa è di competenza dei Cantoni. Durante la giornata informativa vengono trattati i seguenti temi: basi legali; compiti e impieghi dell'esercito, della protezione civile e dei Servizi della Croce Rossa; modelli di servizio e opportunità professionali nell'esercito, nella protezione civile e nei Servizi della Croce Rossa; tassa d'esenzione dall'obbligo militare; svolgimento del reclutamento; possibilità d'istruzione e di carriera per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare; servizio civile sostitutivo.

Questa opzione è denominata *Status quo plus*. Ciò contribuirebbe a convincere un maggior numero di donne a prestare servizio militare su base volontaria, rispondendo a un'esigenza generale che va anche al di là della questione dell'apporto di personale.

## 3.1 Ipotesi

Per tutte le varianti vengono formulate alcune ipotesi al fine di garantire la comparabilità delle varianti stesse, il che tuttavia non ha effetti pregiudizievoli per eventuali lavori futuri. Le ipotesi in questione si riferiscono in particolare al numero dei giorni di servizio nonché ai costi e ai ricavi che ne derivano. Tutte le varianti si fondano sul *principio di milizia*. Gli obbligati al servizio possono assumere funzioni di quadro e, di norma, non assolvono il servizio obbligatorio in un unico periodo, bensì sotto forma di istruzione di base e di altre istruzioni o altri impieghi distribuiti su diversi anni. Tuttavia, come spiegato di seguito, determinati compiti previsti dalle due varianti relative al *servizio civico obbligatorio* possono discostarsi da questo principio.

Vengono formulate delle ipotesi per stimare il futuro *numero di obbligati al servizio* e i costi delle singole varianti. Tali ipotesi si basano sulle previsioni dell'Ufficio federale di statistica e su valori empirici. In caso di obbligo di prestare servizio solo per gli uomini si prevedono ogni anno circa 35 000 persone soggette all'obbligo di leva, mentre in caso di estensione anche alle donne se ne ipotizzano 70 000[24]. Poiché i requisiti fisici e psichici rimarranno pressoché invariati, le persone che non presteranno servizio per motivi medici continueranno presumibilmente a essere circa il 20 per cento, il che corrisponde a una coorte annuale di 28 000 uomini oppure di 56 000 tra donne e uomini.

Per quanto riguarda gli *effettivi dell'esercito e della protezione civile* necessari si ipotizzano ancora rispettivamente 140 000 e 72 000 persone. La durata ipotizzata dell'obbligo di prestare servizio è di dieci anni indipendentemente dal genere di servizio; ne risulta un totale di 280 000 o 560 000 (se si includono le donne) obbligati al servizio,

24 Da: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045 (disponibile solo in tedesco e in francese), Neuchâtel 2015.

senza tenere conto delle partenze anticipate. Quanto all'entità dell'obbligo di prestare servizio, si ipotizzano *245 giorni di servizio* tranne nel caso delle persone che prestano servizio civile. In linea di principio, gli impieghi nel servizio d'appoggio o nel servizio attivo non sono computati nei giorni di servizio da prestare[25]. Ai fini della presente analisi si suppone inoltre che, in futuro, le persone che prestano servizio di protezione civile debbano prestare effettivamente tutti i giorni di servizio come chi presta servizio militare. Questo favorisce la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare e l'uguaglianza, ma per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione determina un notevole aumento dei giorni di servizio da prestare rispetto a oggi. Si dovrà successivamente valutare, ponderando il fabbisogno reale e i costi, se tale aumento del numero di giorni di servizio nella protezione contro le catastrofi o nella protezione civile sia davvero opportuno.

Si ipotizza inoltre che tutti gli obbligati al servizio prestino *in media 25 giorni all'anno*. Se avranno già svolto prima della fine dell'obbligo di servizio i giorni di servizio da prestare, gli obbligati al servizio potranno ancora essere chiamati in servizio per impieghi straordinari fino alla fine del loro periodo di servizio di dieci anni[26].

Per tutte le varianti, ad eccezione della variante *Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio,* si parte dal presupposto che l'*apporto di personale in seno all'esercito continuerà ad avere la priorità*. Nelle varianti in questione occorrerà pertanto offrire la possibilità di un servizio civile sostitutivo alle persone che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza.

Per comprovare la presenza di un conflitto di coscienza (prova dell'atto) e non favorire partenze dovute al passaggio al *servizio civile* per altri motivi, il servizio civile sostitutivo continuerà ad avere – come oggi – una durata pari a una volta e mezza quella del servizio militare.

Tuttavia, poiché in tutte le varianti il reclutamento viene adattato meglio alle capacità e alle inclinazioni personali, è possibile prevedere una diminuzione delle partenze dovute al passaggio al servizio civile sostitutivo rispetto a oggi, in particolare prima della scuola reclute. In concreto si ipotizza che, con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, le partenze dovute al passaggio al servizio civile sostitutivo *si riducano* di circa il 15 per cento a seguito degli accertamenti ancora più approfonditi al momento del reclutamento e per il fatto che l'attuale servizio civile confluirà nella prevista nuova organizzazione *protezione contro le catastrofi*. Con le varianti *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* e *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* dovrebbe essere addirittura possibile dimezzare il numero di partenze dovute al passaggio al servizio civile, in quanto tali varianti prevedono un bacino di reclutamento più ampio, prendono in considerazione le esigenze di chi recluta (*Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*) o mettono a disposizione una gamma più ampia di generi di servizio (*Servizio civico obbligatorio*).

25 La durata dell'obbligo di prestare servizio e il numero di giorni di servizio corrispondono a quelli previsti dall'attuale obbligo di prestare servizio militare.

26 A tal fine viene creato un sistema di mobilitazione che consente all'occorrenza, p. es. in caso di pandemie o catastrofi naturali, di attingere in modo rapido e mirato da un pool di personale.

I *costi relativi alle indennità di perdita di guadagno* sono estrapolati da quelli attuali. Poiché i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno sono direttamente legati alla struttura di età delle persone che prestano servizio, le aliquote variano a seconda che si tratti di servizio militare, servizio civile o servizio di protezione. Di conseguenza, tali costi non aumentano in modo lineare rispetto all'incremento del numero di giorni di servizio.

Le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare e quelle derivanti dai tributi versati dagli istituti d'impiego dipendono di volta in volta dal numero di obbligati al servizio.

Tutte le varianti richiedono una *revisione della Costituzione federale e adeguamenti a livello di leggi e ordinanze*. Sarebbero quindi necessari diversi anni per l'attuazione a livello federale. Vanno poi aggiunti ulteriori anni per l'attuazione nei Cantoni, anche se i relativi lavori possono almeno in parte essere preparati parallelamente agli adeguamenti della legislazione.

In tutte le varianti deve essere verificata la questione della *conformità al divieto del lavoro forzato secondo la CEDU*. Lo Stato non può obbligare le proprie cittadine e i propri cittadini a svolgere qualsivoglia compito, poiché siffatti lavori forzati o obbligatori limitano diritti fondamentali come la libertà individuale. Affinché sia garantita la compatibilità con il divieto del lavoro forzato occorre dimostrare che le esigenze della società nei settori d'impiego previsti possono essere soddisfatte soltanto con gli obbligati al servizio. Il divieto del lavoro forzato risale all'inizio del XX secolo e una giurisprudenza contemporanea sull'argomento è praticamente inesistente. Nella sua ultima valutazione, effettuata nel 2016, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha dichiarato i cosiddetti servizi a favore della comunità, come la prevenzione di pericoli naturali e i contributi alla cura e all'assistenza, incompatibili con il divieto del lavoro forzato. Visto che nel frattempo non sono state prese nuove decisioni che modificano tale valutazione, l'UFG rimane sostanzialmente fedele al giudizio espresso nel 2016, ferma restando la necessità di esaminare l'impostazione concreta dell'obbligo di prestare servizio. Anche una pubblicazione dell'Università di Friburgo uscita nel 2020[27] ritorna sulla questione di un obbligo generale di prestare servizio affrontando il tema della compatibilità con il divieto del lavoro forzato e giunge alla conclusione che tale compatibilità non può essere affermata o negata in astratto, ma dipende dall'impostazione concreta dell'obbligo di prestare servizio. In ogni caso, qualora una delle varianti dovesse essere attuata, sarà necessario esaminarne in modo approfondito la compatibilità con la CEDU.

## 3.2 Variante Obbligo di prestare servizio di sicurezza

L'obbligo di prestare servizio sarà adempiuto nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi. Quest'ultima è una nuova organizzazione nata dalla fusione tra l'attuale protezione civile *e* il servizio civile, di cui riprende gli attuali compiti. Così facendo

27 Prof. Dr. Bernhard Waldmann: Allgemeine Dienstpflicht im Spannungsfeld zum Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit. In: Aktuelle juristische Praxis 12/2020 (disponibile solo in tedesco).

si semplifica il sistema dell'obbligo di prestare servizio: ci saranno infatti solo due organizzazioni (esercito e protezione contro le catastrofi) invece delle attuali tre (esercito, protezione civile e servizio civile). Affinché l'esercito possa assicurarsi gli effettivi necessari, non è prevista la libera scelta tra l'esercito e la protezione contro le catastrofi. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non possono conciliare quest'ultimo con la propria coscienza potranno anche in futuro, su loro richiesta, prestare un servizio civile sostitutivo. Tale servizio sarà tuttavia prestato sotto forma di *obbligo di prestare servizio di sicurezza* in un'organizzazione della protezione contro le catastrofi e avrà una durata più lunga rispetto al servizio prestato dalle persone dichiarate inabili al servizio militare e attribuite quindi direttamente alla protezione contro le catastrofi.

## A. Impostazione dell'obbligo di prestare servizio

*Gruppo di popolazione soggetto all'obbligo di prestare servizio, volontari*

Ogni cittadino svizzero sarà obbligato a prestare servizio nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi. Le cittadine svizzere potranno prestare servizio su base volontaria in entrambe le organizzazioni. L'esercito e la protezione contro le catastrofi[28] avranno a disposizione circa 280 000 obbligati al servizio[29], senza tenere conto delle partenze anticipate.

*Criteri di selezione per il reclutamento e l'attribuzione*

Come finora, in occasione del reclutamento si stabilirà se una persona è idonea a prestare servizio nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi. Il fattore determinante per decidere *quante* persone soggette all'obbligo di leva dichiarate abili al servizio dovranno essere attribuite all'esercito o alla protezione contro le catastrofi sarà il fabbisogno quantitativo e qualitativo dell'esercito, mentre il criterio principale per stabilire *chi* dovrà essere incorporato nell'esercito e *chi* nella protezione contro le catastrofi sarà l'attitudine di ogni singola persona soggetta all'obbligo di leva. L'attitudine verrà determinata mediante una valutazione completa delle capacità cognitive e della costituzione fisica e psichica. Inoltre, per quanto possibile saranno considerati i desideri e il potenziale di sviluppo nonché la pianificazione della carriera professionale delle persone soggette all'obbligo di leva.

All'esercito sarà attribuito il numero di persone necessario per raggiungere l'effettivo reale tenendo conto della quota di partenze prevista. Le persone rimanenti verranno incorporate nella nuova organizzazione *protezione contro le catastrofi* e presteranno servizio nel settore dell'attuale protezione civile, per esempio occupandosi del supporto tecnico, dell'aiuto alla condotta o della logistica, oppure adempiranno il loro obbligo di prestare servizio nei settori dell'attuale servizio civile, per esempio nelle attività di assistenza e cura in seno a istituzioni sanitarie o sociali.

28 Sarebbero comprese le persone attualmente soggette all'obbligo di prestare servizio civile e quelle soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione.

29 Dieci classi d'età con circa 28 000 persone reclutate ciascuna. In realtà gli obbligati al servizio saranno meno di 280 000, in quanto il numero di partenze anticipate, ovvero prima dell'intero adempimento dell'obbligo di prestare servizio, continuerà a essere elevato.

*Servizio sostitutivo*

Le *persone soggette all'obbligo di prestare servizio di sicurezza* che, a seguito della loro idoneità e della loro attitudine nonché in base al fabbisogno dell'esercito, sono tenute a prestare servizio militare ma non possono farlo per motivi di coscienza, verranno attribuite alla protezione contro le catastrofi. Le persone in questione faranno valere i propri motivi di coscienza, e garantiranno quindi la prova dell'atto, prestando servizio per una maggiore durata, pari a una volta e mezza quella del servizio militare. Ciò vale anche in caso di passaggio dall'esercito alla protezione contro le catastrofi per motivi di coscienza, sempre possibile per tutta la durata del servizio militare. Chiunque si sottragga a qualsivoglia obbligo di prestare servizio verrà punito.

*Tassa d'esenzione*

Le *persone inabili al servizio di sicurezza* saranno tenute a pagare una tassa d'esenzione. Saranno escluse dal versamento della tassa le persone che beneficiano una rendita AI oppure che presentano menomazioni dell'integrità superiori al 40 per cento o che durante il servizio militare o la protezione contro le catastrofi hanno subito un danno alla salute che ha portato all'inidoneità. Anche chi, nell'arco dei dieci anni di obbligo di prestare servizio nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi, avrà prestato meno di 245 giorni di servizio, sarà tenuto a pagare una tassa d'esenzione per i giorni di servizio non prestati.

*Compiti degli obbligati al servizio*

Gli obbligati al servizio incorporati nell'esercito continueranno come finora a fornire prestazioni nell'ambito dei compiti di protezione, della difesa e del promovimento militare della pace[30]. Le capacità nel settore del salvataggio e dell'assistenza ospedaliera verranno ridotte nell'esercito ma aumentate, in compenso, nella protezione contro le catastrofi. Al posto delle formazioni di salvataggio e d'ospedale, nell'esercito potranno essere create all'occorrenza formazioni supplementari nel settore dalla protezione e della difesa.

La protezione contro le catastrofi assumerà, da un lato, i compiti finora svolti dalla protezione civile. In caso di grandi eventi, catastrofi, situazioni di emergenza e conflitti armati si tratterà dei seguenti compiti: protezione e salvataggio della popolazione, assistenza alle persone in cerca di protezione, sostegno agli organi di condotta e alle organizzazioni partner della protezione della popolazione nonché protezione dei beni culturali. La protezione contro le catastrofi verrà inoltre impiegata per l'attuazione di misure preventive volte a evitare o a ridurre i danni come pure per lavori di ripristino successivi a eventi catastrofici e in occasione di grandi eventi nazionali e internazionali. Nella protezione contro le catastrofi verranno incrementate le capacità nei settori dell'assistenza ospedaliera e del salvataggio, che saranno contemporaneamente ridotte nell'esercito[31].

La protezione contro le catastrofi si occuperà inoltre di tutti i compiti finora svolti dal servizio civile, tra cui in particolare prestazioni nell'ambito della sanità pubblica e dei

30 Il servizio nel promovimento militare della pace rimane volontario.
31 In termini concreti si tratta delle capacità degli attuali battaglioni d'ospedale e di salvataggio.

servizi sociali – oltre che in materia di scuola (dal livello prescolastico fino al livello secondario II), protezione dell'ambiente e della natura, cura del paesaggio e selvicoltura, agricoltura, conservazione dei beni culturali, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario – come pure di impieghi volti a prevenire e a gestire catastrofi e situazioni di emergenza nonché a gestire la fase di rigenerazione dopo simili eventi.

*Genere di adempimento e durata dell'obbligo di prestare servizio*

Nell'esercito l'obbligo di prestare servizio verrà adempiuto secondo le modalità attuali. Gli obbligati al servizio assolveranno una scuola reclute paragonabile a quella odierna e sei corsi di ripetizione.

Le persone incorporate nella protezione contro le catastrofi assolveranno un'istruzione di base generale di due settimane. Successivamente, le persone destinate a essere impiegate nei settori *supporto tecnico, aiuto alla condotta, logistica ecc.*[32] assolveranno un'istruzione di base specifica alla funzione della durata di otto settimane, seguita da un'istruzione di reparto di una settimana, dopodiché saranno incorporate in un'organizzazione della protezione contro le catastrofi. Le persone destinate a funzioni di quadro assolveranno anche le necessarie istruzioni dei quadri. Gli obbligati al servizio assolveranno regolarmente corsi di ripetizione[33] di almeno due settimane nonché impieghi in caso di catastrofi e situazioni di emergenza.

Gli obbligati al servizio destinati a compiti di *assistenza e cura in istituzioni sanitarie o sociali*[34] assolveranno l'istruzione di base generale di due settimane e successivamente un'istruzione specifica alla funzione della durata di otto settimane quali collaboratori sanitari, seguita da un'istruzione di reparto di una settimana. Infine verranno incorporati in un'organizzazione d'impiego. Nella situazione normale presteranno servizio in un'istituzione della sanità pubblica o del settore dei servizi sociali e forniranno prestazioni di base nel campo della cura e dell'assistenza. Inoltre, in caso di evento forniranno supporto alla sanità pubblica per quanto concerne l'erogazione di servizi sanitari e l'assistenza.

Gli obbligati al servizio incorporati nella protezione contro le catastrofi *nel settore del salvataggio e in quello ospedaliero* assolveranno un'istruzione di base generale di due settimane seguita da un'istruzione di base specifica alla funzione della durata di dieci settimane e da un'istruzione di reparto di due settimane, dopodiché svolgeranno regolarmente corsi di ripetizione della durata di due o tre settimane nonché impieghi in caso di catastrofi e situazioni di emergenza.

Al fine di garantire condizioni il più possibile simili per tutti coloro che prestano servizio, durante l'assolvimento dei rispettivi servizi le persone incorporate nella protezione contro le catastrofi saranno in gran parte ospitate in caserme o in accantonamenti della truppa come i militari.

32 I settori dell'attuale protezione civile.
33 I corsi di ripetizione comprendono: servizi d'istruzione, perfezionamenti, esercizi, interventi di pubblica utilità, lavori di ripristino successivi a eventi catastrofici nonché impieghi preventivi volti a evitare o a ridurre i danni.
34 I settori dell'attuale servizio civile nonché l'attuale funzione di addetto all'assistenza nell'ambito della protezione civile.

Sia nell'esercito che nella protezione contro le catastrofi, una parte degli obbligati al servizio potrà assolvere il servizio in ferma continuata. Per esempio, nella protezione contro le catastrofi, un membro del servizio sanitario avrà la possibilità di assolvere in gran parte o per intero il proprio servizio in ferma continuata presso un'istituzione della sanità pubblica. In caso di catastrofe dovrà tuttavia essere a disposizione per l'impiego nel reparto.

*Strutture, organizzazioni, aggregazione delle organizzazioni, ripartizione dei compiti*

L'esercito è uno strumento della Confederazione, mentre la protezione contro le catastrofi è un'organizzazione dei Cantoni, anche se è la Confederazione a definire il quadro giuridico e concettuale. I Cantoni coordinano l'istruzione nella protezione contro le catastrofi in collaborazione con la Confederazione. Nella protezione contro le catastrofi, l'istruzione di base si svolge nelle organizzazioni della protezione contro le catastrofi, analogamente a quanto avviene con le attuali organizzazioni della protezione civile. In caso di necessità da parte del Cantone, i corsi di ripetizione nella protezione contro le catastrofi possono essere assolti nell'ambito di impieghi individuali; l'attribuzione alle organizzazioni della protezione contro le catastrofi è effettuata dai servizi cantonali. Inoltre, sempre in caso di necessità a livello cantonale, i militi della protezione contro le catastrofi possono assolvere il loro obbligo di prestare servizio al di fuori del proprio Cantone di domicilio. In tal caso la responsabilità e i costi sono a carico del Cantone in cui i militi della protezione contro le catastrofi prestano servizio. In questo modo è possibile compensare gli effettivi tra le organizzazioni della protezione contro le catastrofi. Le organizzazioni della protezione contro le catastrofi sono libere di chiamare in servizio gli obbligati al servizio per impiegarli nelle formazioni della protezione contro le catastrofi oppure in istituti d'impiego. In linea di principio, la certificazione degli istituti d'impiego potrà continuare a essere di competenza della Confederazione come oggi. Almeno la metà dei giorni di servizio nella protezione contro le catastrofi deve essere prestata nell'unità.

## B. Conseguenze finanziarie

*Indennità di perdita di guadagno (IPG)*

Secondo la statistica dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), nel 2017[35] circa 135 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare hanno prestato approssimativamente 5,33 milioni di giorni di servizio, 56 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione hanno prestato circa 340 000 giorni di servizio e 19 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile hanno prestato circa 1,7 milioni di giorni di servizio. Nello stesso anno, i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno sono stati pari a circa 550 milioni di franchi nell'esercito, a circa 50 milioni di franchi nella protezione civile e a circa 160 milioni di franchi nel servizio civile, per un totale di circa 760 milioni di franchi[36].

35 Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2020, pagine 96–97 (anche in francese; in italiano è disponibile una statistica tascabile). Vengono utilizzati i dati del 2017 poiché si tratta dell'ultima classe d'età rappresentativa prima dell'attuazione dell'USEs. I dati dal 2018 in poi (fino al 2023) non sarebbero più rappresentativi a seguito della maggiore flessibilità nella prassi di reclutamento.

36 Una rappresentazione tabellare dei dati per il 2017 e tutte le varianti è contenuta negli allegati 1 e 2.

Per quanto riguarda la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, per l'*esercito* i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno rimarranno pressoché invariati. Gli accertamenti più approfonditi al momento del reclutamento comporteranno costi aggiuntivi stimati a 10 milioni di franchi all'anno.

I costi della protezione contro le catastrofi aumenteranno poiché, in media, ogni obbligato al servizio presterà annualmente 25 giorni di servizio (oggi nella protezione civile si prestano mediamente 6 giorni di servizio all'anno), per un totale di 1 020 000 giorni di servizio supplementari all'anno. Invece, poiché il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che passano al servizio civile sostitutivo nella protezione contro le catastrofi si ridurrà del 15 per cento (cfr. ipotesi sopra), rispetto all'attuale servizio civile verranno prestati circa 260 000 giorni di servizio in meno, con un risparmio di circa 25 milioni di franchi in termini di costi relativi alle indennità di perdita di guadagno. Nella protezione contro le catastrofi verranno prestati complessivamente circa 2 800 000 giorni di servizio all'anno[37]. Di conseguenza, su base annua, nella protezione contro le catastrofi i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno ammonteranno a circa 335 milioni di franchi, ossia 125 milioni in più rispetto al 2017.

In totale, per la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* si devono ipotizzare circa 135 milioni di franchi in più in termini di costi relativi alle indennità di perdita di guadagno, che raggiungeranno così un importo di 895 milioni di franchi all'anno.

*Altri costi*

La variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* avrà un impatto sui costi dell'*esercito* qualora si proceda al trasferimento nella protezione contro le catastrofi di compiti relativi al settore del salvataggio e dell'assistenza ospedaliera. Le eventuali conseguenze di un simile trasferimento di compiti sulle prestazioni dell'esercito nel settore dei compiti di protezione e della difesa dovranno essere valutate.

Nel 2017 i costi netti della *protezione civile* relativi all'amministrazione, alla condotta, al reclutamento, all'istruzione e al materiale sono stati pari a circa 200 milioni di franchi[38].

Nella protezione contro le catastrofi, a seguito dell'obbligo di adempiere per intero il servizio (245 giorni) i Cantoni avrebbero a disposizione un numero quasi doppio di persone che prestano servizio. Ciò determinerebbe un maggior fabbisogno di personale per la condotta, l'istruzione e l'amministrazione nonché di materiale e di infrastrutture. Per i Cantoni questo genererebbe notevoli costi supplementari, che devono ancora essere quantificati.

Nell'ambito dell'attuale servizio civile, nel 2017 i costi dell'esecuzione sono stati pari a circa 37 milioni di franchi, a fronte di circa 33 milioni di ricavi (tributi versati dagli

37 Questa cifra corrisponde approssimativamente all'addizione dei giorni di servizio nella protezione civile (1 360 000) e di quelli previsti nei settori dell'attuale servizio civile (1 445 000).

38 I costi dei sistemi di telecomunicazione e quelli delle opere di protezione non sono inclusi nel calcolo dei costi in seno alla protezione della popolazione, in quanto non sono rilevanti per determinare la differenza di costi rispetto alla variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*.

istituti d'impiego alla Confederazione)[39]. Questi costi e ricavi si ridurranno del 15 per cento come le partenze dovute al passaggio al servizio civile sostitutivo nella protezione contro le catastrofi (31,5 mio. fr. di costi e 28 mio. fr. di ricavi). Per gli impieghi di *persone soggette all'obbligo di prestare servizio di sicurezza* nei campi d'attività dell'attuale servizio civile, gli istituti d'impiego dovranno continuare a pagare i tributi.

*Tassa d'esenzione dall'obbligo militare*

Dovranno pagare una tassa d'esenzione gli obbligati al servizio dichiarati inabili ad adempiere l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* nonché le persone che, nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi, non presteranno tutti i giorni di servizio prestabiliti[40]. Attualmente gran parte delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione paga la tassa d'esenzione dall'obbligo militare poiché non è in grado di prestare tutti i giorni di servizio previsti. Con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, tuttavia, in linea di principio tutti i giorni di servizio andranno effettivamente prestati, il che determinerà una diminuzione delle entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Presumibilmente nell'esercito il numero di persone incorporate che non prestano tutti i giorni di servizio resterà invariato. Anche le *persone soggette all'obbligo di prestare servizio di sicurezza* che presteranno il servizio civile sostitutivo nella protezione contro le catastrofi dovranno prestare tutti i giorni di servizio prima del loro proscioglimento ordinario. Poiché, in totale, meno persone saranno tenute a pagare una tassa d'esenzione, le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare diminuiranno, passando – secondo le stime – da circa 170 milioni (2017) a circa 100 milioni di franchi.

## C. Conseguenze giuridiche

Si deve ancora valutare se l'incorporazione di un così grande numero di obbligati al servizio nella protezione contro le catastrofi sia compatibile con il divieto del lavoro forzato. Il fattore determinante è l'entità della quota di giorni di servizio legati a catastrofi e a situazioni di emergenza e di quella relativa ai settori sanità pubblica/servizi sociali e ambiente/natura. In un parere del 23 agosto 2021, l'UFG ha stabilito che la compatibilità dipende dall'impostazione concreta dell'obbligo di prestare servizio.

Nella definizione delle prestazioni bisognerà inoltre controllare che esse siano conformi ai principi della neutralità rispetto al mercato del lavoro e del divieto di concorrenza.

Per introdurre la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* sarà necessario sottoporre a revisione gli articoli 59 e 61 della Costituzione federale (Cost.)[41]. Inoltre, occorrerà adeguare la legge militare, la legge federale del 12 giugno 1959[42] sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO) e la legge del 25 settembre 1952[43] sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG) nonché basi legali di rango inferiore, inclusa

39 Rapporto annuale 2017 dell'Ufficio federale del servizio civile (CIVI).
40 Di regola 245 giorni di servizio; 368 giorni per le persone che non possono prestare servizio militare per motivi di coscienza.
41 RS **101**
42 RS **661**
43 RS **834.1**

la legislazione cantonale. La legge sul servizio civile e la legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile dovranno invece essere fuse per poter creare la protezione contro le catastrofi.

## D. Valutazione della variante

*Valutazione generale*

La variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* è la più conservatrice per quanto riguarda il bacino di reclutamento e la gamma degli impieghi degli obbligati al servizio: continuerà infatti a limitare l'obbligo di prestare servizio solo agli uomini svizzeri. Mediante un esame approfondito occorrerebbe chiarire in che misura gli obbligati al servizio saranno impiegati nel settore della sicurezza (catastrofi e situazioni di emergenza) e al di fuori di esso.

*Contributo al fine di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione contro le catastrofi*

Con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, e in particolare con l'introduzione della protezione contro le catastrofi, sarà possibile risolvere in modo duraturo l'acuto problema del reclutamento e dell'apporto di personale in seno all'attuale *protezione civile*, poiché nella protezione contro le catastrofi verranno ora incorporate e impiegate anche persone che finora prestavano il servizio civile sostitutivo nell'ambito dell'attuale servizio civile, organizzato autonomamente. La possibilità di risolvere contemporaneamente anche il problema dell'apporto di personale in seno all'*esercito* dipenderà dall'andamento delle partenze dovute al passaggio al servizio civile sostitutivo nella protezione contro le catastrofi. Potrebbe essere necessario adeguare i requisiti legali per l'ammissione al servizio civile sostitutivo che viene prestato in seno alla protezione contro le catastrofi.

*Nesso con la sicurezza*

Nella variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, il nesso tra il servizio e la sicurezza sarà in linea di principio simile a quello che esiste attualmente. Tuttavia, l'intensità di tale nesso dipenderà dalla misura in cui gli obbligati al servizio saranno impiegati anche al di fuori degli ambiti della protezione, della difesa e della gestione di catastrofi e situazioni di emergenza. La parte di servizi che viene attualmente fornita al di fuori del settore della sicurezza è politicamente e socialmente accettata.

*Fabbisogno*

La variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* non determinerà un incremento, rispetto a oggi, del numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Si creeranno tuttavia nuove capacità se le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione contro le catastrofi presteranno effettivamente più giorni di servizio rispetto alle persone attualmente soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione, il che genererà anche costi supplementari. Fatta eccezione per il servizio nel settore dell'assistenza sanitaria e della prevenzione di catastrofi naturali, i servizi previsti da questa variante potranno essere garantiti soltanto mediante l'obbligo di prestare servizio. L'entità dell'orientamento di questo modello di obbligo di prestare servizio al fabbisogno dipenderà dunque da quante prestazioni saranno previste nel

settore della sicurezza e quante dovranno invece essere fornite nei settori sanità pubblica/servizi sociali e ambiente/natura. In questo contesto, bisognerebbe verificare se il numero quadruplicato di giorni di servizio da prestare effettivamente nella protezione contro le catastrofi corrisponde a un fabbisogno reale.

*Altri aspetti*

L'attuale modello di idoneità (abile al servizio militare – abile al servizio di protezione – inabile) verrà semplificato: ci saranno soltanto persone «abili al servizio di sicurezza» e «inabili».

Con l'esercito e la protezione contro le catastrofi, il numero di organizzazioni sarà ridotto a due e diminuirà quindi anche il numero degli attori a livello di Confederazione. Le prestazioni e i compiti attuali dell'esercito, della protezione civile e del servizio civile continueranno a esistere, compreso il supporto nel campo della cura e dell'assistenza in seno a istituzioni sanitarie o sociali. Saranno previsti giorni di servizio supplementari nella protezione contro le catastrofi.

A livello organizzativo e amministrativo, tuttavia, la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* non risulterà più semplice, in quanto potrebbe portare a un aumento del numero dei servizi cantonali e comunali responsabili dell'esecuzione. In termini concreti, con l'integrazione del servizio civile nella protezione contro le catastrofi aumenterà il numero degli obbligati al servizio che dovranno essere gestiti dai Cantoni.

A seconda dell'entità dei compiti trasferiti dall'esercito alla protezione contro le catastrofi, i Cantoni dovranno fare sforzi notevoli per garantire queste prestazioni. Ciò si ripercuoterà in modo sostanziale sui costi, ma l'impatto deve ancora essere quantificato. In questo modo verranno tuttavia anche rafforzati i mezzi a disposizione dei Cantoni per la gestione di catastrofi e situazioni di emergenza. Inoltre, gli obbligati al servizio nell'attuale servizio civile potranno svolgere più facilmente impieghi in caso di catastrofi e situazioni di emergenza grazie a un'organizzazione in formazioni, alla fornitura di un equipaggiamento speciale e a una chiamata in servizio con un preavviso più breve.

In caso di attuazione di questa variante si dovrà valutare se e come una riduzione delle attuali capacità dell'esercito nel settore dell'assistenza ospedaliera e del salvataggio si ripercuoteranno sull'effettivo e sul profilo prestazionale dell'esercito.

La variante in questione non prevede una maggiore inclusione delle donne.

Complessivamente è da prevedere un aumento dei costi e occorrerà esaminare la ripartizione dei costi tra la Confederazione e i Cantoni per la protezione contro le catastrofi. Inoltre, alcuni compiti e responsabilità verranno trasferiti ed estesi ai Cantoni, in quanto questi ultimi saranno ora responsabili dell'impiego delle persone che finora prestavano servizio civile nonché della fornitura delle prestazioni nella protezione contro le catastrofi, compresi l'assistenza ospedaliera e il salvataggio.

Infine, ci si chiede fino a che punto sia garantita la parità di trattamento in materia di servizio. Da un lato, si farà qualcosa in questo senso con l'armonizzazione dell'obbligo di prestare servizio nella protezione contro le catastrofi e nell'esercito; dall'altro, le persone abili al servizio di sicurezza che per motivi di coscienza vengono incorporate nella protezione contro le catastrofi presteranno servizio per una durata pari a una

volta e mezza quella del servizio prestato dalle persone incorporate direttamente nella protezione contro le catastrofi.

*Valutazione della variante nel sondaggio e nelle indagini conoscitive*

I parametri fondamentali della variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* hanno ottenuto un punteggio relativamente buono nel sondaggio e nelle indagini conoscitive rispetto al sistema attuale e anche alle altre varianti. È stato visto positivamente il fatto che, in linea di principio, l'obbligo di prestare servizio non viene ampliato. È stato inoltre accolto con favore il fatto che, come il sistema attuale, questa variante si basa in linea di principio sul fabbisogno invece di prevedere per principio un servizio per tutti. La variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* è tuttavia in contrasto con l'approccio, richiesto da più parti, secondo cui l'obbligo di prestare servizio dovrebbe diventare più flessibile e ed essere maggiormente basato sulla volontarietà[44].

*Possibile sottovariante*

Contestualmente all'introduzione della variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* sarebbe possibile rendere obbligatoria la giornata informativa per le donne. In tal modo si potrebbe promuovere una maggiore inclusione di queste ultime. Un esercito con più donne rappresenterebbe meglio la società e potrebbe inoltre ridurre l'incertezza per quanto concerne la garanzia a lungo termine degli effettivi dell'esercito.

## 3.3 Variante Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno

Il 28 giugno 2016 il Consiglio federale aveva incaricato il DDPS di analizzare l'apporto di personale anche sulla base del «Modello norvegese» descritto nel Rapporto del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio. Le caratteristiche di base della variante *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* descritta qui di seguito corrispondono a una versione svizzera del «Modello norvegese».

### A. Impostazione dell'obbligo di prestare servizio

*Gruppo di popolazione soggetto all'obbligo di prestare servizio, volontari*

Tutte le cittadine e tutti i cittadini svizzeri saranno soggetti all'obbligo di prestare servizio. L'esercito e la protezione civile selezioneranno le persone necessarie a garantire i propri effettivi e ad adempiere i propri compiti: il numero e i profili delle persone assoggettate effettivamente reclutate si baseranno sul fabbisogno di entrambe le organizzazioni.

Con l'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne svizzere raddoppierà il numero degli obbligati al servizio, che saliranno a circa 70 000 all'anno. Ipotizzando che la quota di idoneità rimanga attorno all'80 per cento, ogni anno verranno dichia-

44 La valutazione delle diverse varianti data nell'ambito del sondaggio e delle indagini conoscitive è illustrata in modo più dettagliato nell'allegato 3.

rate abili al servizio 56 000 persone assoggettate, per un totale di circa 560 000 persone nell'arco di dieci anni (durata d'incorporazione) senza tenere conto delle partenze. Le persone dichiarate abili potranno prestare servizio nell'esercito o nella protezione civile. Tuttavia, prendendo come riferimento l'attuale effettivo reale dell'esercito (140 000) e l'obiettivo nazionale per quanto concerne il numero di militi della protezione civile (72 000), solo circa la metà di loro presterà effettivamente servizio di persona. A questi si aggiungeranno poi i circa 30 000 obbligati al servizio che presteranno un servizio civile sostitutivo per motivi di coscienza[45].

*Criteri di selezione per il reclutamento e l'attribuzione*

Analogamente a quanto avviene oggi, al momento del reclutamento si stabilirà se una persona è idonea a prestare servizio nell'esercito o nella protezione civile. Il fattore determinante per stabilire *quante* persone soggette all'obbligo di leva dichiarate abili al servizio dovranno essere attribuite all'esercito o alla protezione civile sarà il fabbisogno quantitativo e qualitativo di entrambe le organizzazioni. Il criterio principale per decidere *chi* dovrà essere incorporato nell'esercito e *chi* nella protezione civile sarà invece l'attitudine di ogni singola persona soggetta all'obbligo di leva: per ogni funzione nell'esercito e nella protezione civile saranno selezionati gli obbligati al servizio più idonei sulla base delle capacità e dei presupposti fisici e psichici. Inoltre, per quanto possibile saranno considerati i desideri e il potenziale di sviluppo nonché la pianificazione della carriera professionale delle persone soggette all'obbligo di leva.

Saranno definiti vari livelli di idoneità che raggruppano le funzioni previste nell'esercito e nella protezione civile. Le persone soggette all'obbligo di leva che presenteranno le stesse capacità e gli stessi presupposti fisici e sanitari potranno essere attribuite all'esercito o alla protezione civile. Gli obbligati al servizio non potranno scegliere liberamente tra esercito e protezione civile; sarà data la priorità alle esigenze dell'esercito.

*Servizio sostitutivo*

Il servizio civile sostitutivo per motivi di coscienza continuerà a esistere. Tuttavia, la questione del conflitto di coscienza non si porrà più per tutte le persone abili al servizio militare, ma soltanto per le donne e gli uomini che verranno effettivamente chiamati in servizio militare. Rispetto a oggi si prevede un calo delle domande di ammissione al servizio civile sostitutivo inoltrate prima della scuola reclute. Visto che il bacino di reclutamento sarà doppio rispetto a quello attuale, potranno essere reclutate innanzitutto persone che, al contempo, sono abili al servizio militare e possono conciliare tale servizio con la propria coscienza. Questo dovrebbe ridurre di circa la metà anche i passaggi successivi al servizio civile sostitutivo.

*Tassa d'esenzione, incentivi positivi*

Dato che, presumibilmente, solo circa la metà degli obbligati al servizio verrà effettivamente reclutata, vi sarà una disparità di trattamento tra le persone reclutate e quelle

45 Nell'ultimo decennio, in media sono passate ogni anno al servizio civile circa 6000 persone abili al servizio militare. Con una riduzione del 50 per cento (a 3000) e una durata del servizio pari a dieci anni, ciò corrisponde a circa 30 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile.

non reclutate. Tale disparità dovrà essere compensata prevedendo incentivi o svantaggi. In Norvegia questo sistema si basa principalmente su incentivi: da un lato, già la rigida selezione rappresenta di per sé un forte incentivo a rientrare tra le persone prescelte per il servizio militare; dall'altro, alle persone che prestano servizio viene data la precedenza nelle assunzioni statali. Per questo gli obbligati al servizio norvegesi si impegnano per essere reclutati. In Svizzera si potrebbe ipotizzare l'introduzione degli incentivi positivi o negativi seguenti:

– agli obbligati al servizio che non devono prestare servizio potrebbe essere richiesto il pagamento di una tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Sarebbero escluse dal versamento della tassa le persone che beneficiano di una rendita AI oppure che presentano menomazioni dell'integrità superiori al 40 per cento o che durante il servizio militare o la protezione civile hanno subito un danno alla salute che ha portato all'inidoneità;
– in alternativa si potrebbero introdurre incentivi positivi, finanziari o di altro tipo, per l'adempimento dell'obbligo di prestare servizio, come per esempio indennità finanziarie o contributi per la formazione. Teoricamente sarebbe anche possibile prevedere indennità di perdita di guadagno più alte o agevolazioni per quanto concerne l'imposta federale diretta, anche se si tratta di misure potenzialmente meno efficaci e che possono risultare problematiche nell'ottica della giustizia fiscale. Gli incentivi finanziari potrebbero essere fissati secondo la logica degli assegni e variare a seconda della funzione e della valutazione. Potrebbe per esempio essere concesso un supplemento per giornate di lavoro più lunghe, per il lavoro notturno e nei fine settimana, per i rischi legati all'attività o per gli eventuali trasferimenti. Altri vantaggi potrebbero essere introdotti con l'estensione delle certificazioni e con il computo dei contenuti delle formazioni seguite.

Il tipo e l'impostazione degli incentivi devono essere definiti e valutati prima dell'attuazione.

*Compiti degli obbligati al servizio*

Non ci saranno variazioni né nei compiti dell'esercito, della protezione civile e del servizio civile né nella ripartizione dei compiti tra queste organizzazioni di sicurezza. I compiti degli obbligati al servizio rimarranno gli stessi di oggi.

*Tipo di adempimento e durata dell'obbligo di prestare servizio*

Gran parte degli obbligati al servizio presterà un servizio di base seguito da corsi di ripetizione annuali fino all'adempimento dell'obbligo di prestare servizio. In caso di necessità si potranno prendere in esame un aumento della quota di militari in ferma continuata per determinate funzioni in seno all'esercito o l'introduzione di funzioni per militi in ferma continuata in seno alla protezione civile.

Dopo il reclutamento, tutti i giorni di servizio dovranno essere prestati nell'arco di dieci anni. Anche dopo aver prestato tutti i giorni di servizio previsti, gli obbligati al servizio potranno ancora essere chiamati in servizio per lo svolgimento di impieghi fino alla fine della durata d'incorporazione.

*Strutture e organizzazioni*

Le strutture e le organizzazioni rimarranno essenzialmente invariate. L'esercito continuerà a essere uno strumento della Confederazione, mentre la protezione civile resterà primariamente un'organizzazione dei Cantoni. Gli effettivi di 140 000 militari e 72 000 militi della protezione civile potranno essere raggiunti e all'occorrenza anche aumentati. Per quanto riguarda la protezione civile, la Confederazione continuerà a definire il quadro giuridico e concettuale e svolgerà una funzione di coordinamento.

## B. Conseguenze finanziarie

I costi di questa variante possono essere quantificati solo in parte. Innanzitutto bisognerà adeguare gli accantonamenti e l'infrastruttura d'istruzione in base al genere. A seguito di questa riorganizzazione si dovranno prevedere un aumento dei costi relativi al reclutamento, all'accompagnamento delle carriere e alle indennità per le persone che prestano servizio nonché, eventualmente, minori entrate fiscali qualora venisse approvato il relativo incentivo. Viceversa si registrerà un notevole aumento delle entrate provenienti dalla tassa d'esenzione qualora il pagamento di quest'ultima venisse effettivamente richiesto agli obbligati al servizio che non devono prestare servizio. Le informazioni che seguono si basano sull'ipotesi che sia questo il caso.

*Indennità di perdita di guadagno (IPG)*

Per l'*esercito* i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno (finora circa 550 mio. fr. all'anno) aumenteranno di circa 10 milioni di franchi a causa del maggior numero di persone coinvolte nel processo di reclutamento[46] e del conseguente incremento dei giorni di servizio prestati. Inoltre, poiché anche questa variante prevede accertamenti più approfonditi al momento del reclutamento, si dovranno sostenere ogni anno ulteriori costi aggiuntivi stimati anch'essi a 10 milioni di franchi. Se l'attuale aliquota delle indennità di perdita di guadagno, pari all'80 per cento, venisse aumentata per creare un incentivo positivo, i costi supplementari andrebbero ricalcolati.

Nel caso della *protezione civile*, invece, gli attuali costi relativi alle indennità di perdita di guadagno, pari a circa 50 milioni di franchi all'anno, aumenteranno di 150 milioni di franchi se per ogni obbligato al servizio verranno prestati ogni anno 25 giorni di servizio (oggi se ne prestano in media sei all'anno)[47].

Se, come ipotizzato, il numero di persone soggette all'obbligo di leva che passeranno al *servizio civile* diminuirà di circa la metà, per il servizio civile i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno, che nel 2017 erano pari a circa 160 milioni di franchi, diminuiranno di circa 80 milioni di franchi.

In questa variante i costi annui relativi alle indennità di perdita di guadagno ammonteranno in totale a circa 850 milioni di franchi, con un aumento complessivo di circa 90 milioni di franchi rispetto a oggi. Qualora le indennità di perdita di guadagno

46 Poiché le donne e gli uomini svizzeri saranno soggetti all'obbligo di prestare servizio e solo al termine del reclutamento si deciderà in merito al loro impiego, il numero delle persone che parteciperanno ai tre giorni di reclutamento raddoppierà rispetto a oggi.

47 Cifre relative al 2017: Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2020, pagine 96–97.

venissero aumentate e/o fossero esonerate parzialmente dall'imposta sul reddito, bisognerebbe calcolare anche le conseguenti minori entrate.

Un aumento delle indennità di perdita di guadagno non rappresenterebbe tuttavia uno strumento efficace poiché molti datori di lavoro coprono già oggi il 100 per cento del salario. In molti casi l'aumento andrebbe a beneficio delle aziende invece che degli obbligati al servizio e potrebbe quindi risultare ampiamente inefficace.

*Altri costi*

Oltre alle spese per la riorganizzazione, vi sarà un aumento compreso tra il 20 e il 30 per cento per quanto concerne le spese per il *reclutamento* centrale degli obbligati al servizio. Innanzitutto, ogni anno tutte le 70 000 persone soggette all'obbligo di leva dovranno essere rilevate a livello amministrativo. Il numero delle decisioni di attribuzione rimarrà pressoché invariato, ma tra tutti gli obbligati al servizio dovranno essere selezionate le reclute idonee. I costi esatti devono ancora essere quantificati.

Gli adeguamenti delle *infrastrutture* per suddividere gli alloggi in base al genere comporteranno costi supplementari. Le conseguenze in termini di costi dipenderanno dalle singole infrastrutture e non possono essere quantificate. Anche adeguamenti come per esempio la custodia di bambini genereranno costi supplementari non ancora quantificabili, che tuttavia saranno tendenzialmente moderati.

Anche con questa variante, nella *protezione civile* gli obbligati al servizio presteranno un numero di giorni di servizio circa quattro volte superiore a quello attuale (tuttavia tale ipotesi dovrà ancora essere esaminata tenendo conto del fabbisogno e dei costi). Ciò comporterà un aumento degli attuali costi relativi all'amministrazione, alla condotta, all'istruzione, agli impieghi e al materiale, che passeranno da circa 200 milioni[48] a circa 800 milioni di franchi all'anno.

Tenendo conto dell'ipotesi di una diminuzione del numero di passaggi al servizio civile, secondo le stime le spese d'esecuzione a carico dell'Ufficio federale del *servizio civile* potranno essere dimezzate, passando dai 37 milioni di franchi del 2017 a circa 18,5 milioni. Anche le entrate provenienti dai tributi degli istituti d'impiego diminuiranno nella stessa misura e passeranno da 33 milioni a circa 16,5 milioni franchi.

*Tassa d'esenzione dall'obbligo militare*

Con questa variante aumenterà notevolmente il numero delle persone tenute a pagare la tassa, visto che il pool di persone assoggettate alla tassa d'esenzione raddoppierà a seguito dell'inclusione delle donne e che circa la metà di tutti gli obbligati al servizio non presterà servizio di persona. Di conseguenza, aumenteranno nella stessa misura anche le entrate provenienti dalla tassa. Con una coorte annuale di 35 000 persone e il 20 per cento di persone totalmente assoggettate, nel 2017 sono stati versati circa 170

48 Questi costi relativi all'amministrazione, alla condotta, all'istruzione, agli impieghi e al materiale sono ripartiti tra i Cantoni (circa 180 mio. fr.) e la Confederazione (circa 20 mio. fr.). Fonte: Ufficio federale della protezione della popolazione, 2020.

milioni di franchi[49] per la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Con una coorte annuale di 70 000 persone e il 50 per cento di persone totalmente assoggettate, si raggiungerà un importo di circa 870 milioni di franchi.

## C. Conseguenze giuridiche

In base al fabbisogno, l'esercito e la protezione civile recluteranno persone per l'adempimento di compiti di sicurezza statali. La compatibilità dell'estensione dell'obbligo di prestare servizio militare e di protezione alle donne svizzere con il divieto del lavoro forzato deve ancora essere valutata in modo concreto. Il servizio civile sostitutivo continuerà a essere compatibile con il divieto del lavoro forzato esattamente come oggi.

Visto che soltanto l'esercito e la protezione civile recluteranno obbligati al servizio e, inoltre, li impiegheranno solo in base al fabbisogno, sarà garantita anche la neutralità rispetto al mercato del lavoro. Verrà altresì rispettato il divieto di concorrenza. La compatibilità tra il servizio civile sostitutivo e la neutralità rispetto al mercato del lavoro e con il divieto di concorrenza dovrà essere valutata caso per caso come avviene attualmente.

L'introduzione dell'obbligo di prestare servizio per le donne, il passaggio a un reclutamento *orientato al fabbisogno* e il nuovo disciplinamento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare richiederanno una revisione degli articoli 59 e 61 Cost. Inoltre sarà necessario adeguare alcune leggi federali (ossia LM, LTEO e LPIG) e basi legali di rango inferiore.

## D. Valutazione della variante

*Valutazione generale*

Alla base di questa variante vi è una nuova concezione di parità di trattamento in materia di servizio: sia le donne che gli uomini saranno infatti soggetti all'obbligo di prestare servizio. Tuttavia, presteranno servizio soltanto le persone effettivamente necessarie per l'esercito o la protezione civile. La variante prevede comunque anche elementi più conservatori: il sistema dell'obbligo di prestare servizio continuerà a essere orientato all'apporto di personale in seno alle organizzazioni di sicurezza e i compiti dell'esercito, della protezione civile e del servizio civile rimarranno invariati, come anche gli effettivi dell'esercito e della protezione civile.

*Contributo al fine di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile*

Questa variante consentirà all'esercito e alla protezione civile di attingere da un ampio bacino per selezionare le persone più qualificate e motivate. La base di reclutamento verrà raddoppiata e consentirà pertanto di avere a disposizione un più vasto numero di persone e una più ampia gamma di competenze rispetto a oggi. Sarà più facile reclutare gli specialisti di cui necessitano l'esercito e la protezione civile. Qualora i compiti delle organizzazioni d'impiego dovessero cambiare o se dovessero sorgere nuove esigenze legate alla situazione di minaccia, si potrà contare su un reclutamento

[49] www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/wpe/Die-Abgabe-kurz-erklaert.pdf.download.pdf/Die-Abgabe-kurz-erklaert_20190101_d.pdf (disponibile solo in tedesco e in francese).

più flessibile – rispetto a quello attuale – al fine di garantire le capacità necessarie e coprire un eventuale fabbisogno supplementare. Pertanto, questa variante consentirà di garantire gli effettivi.

*Nesso con la sicurezza*

In questa variante il nesso tra il servizio e la sicurezza rimarrà simile a quello attuale. Gli obbligati al servizio saranno impiegati in primo luogo per la protezione, la difesa e la gestione di catastrofi e situazioni di emergenza, pertanto il nesso con la sicurezza sarà presente. Come nella variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, la parte di servizi che viene attualmente fornita al di fuori del settore della sicurezza è già oggi politicamente e socialmente accettata, per cui si proseguirà sicuramente in tale direzione e una leggera estensione risulterà accettabile.

*Fabbisogno*

Con la variante *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* l'obbligo di prestare servizio sarà esteso alle donne, ma presteranno servizio soltanto le persone necessarie a garantire l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Come nella variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza,* saranno create nuove capacità se le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione presteranno effettivamente più giorni di servizio rispetto a oggi. Fatta eccezione per il servizio nei settori sanità pubblica/servizi sociali e ambiente/natura, anche con questa variante i servizi potranno essere garantiti soltanto mediante un obbligo di prestare servizio. In tal modo la copertura del fabbisogno sarà garantita nella stessa misura prevista dalla variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*.

*Altri aspetti*

Questa variante è potenzialmente in grado di rafforzare l'uguaglianza tra donne e uomini, poiché prevede che anche le donne assumano obblighi che finora erano riservati solo agli uomini. Tuttavia, il fatto che tale uguaglianza sia considerata ancora non raggiunta in ampi settori della società, per esempio per quanto concerne il mondo del lavoro e la custodia di bambini, riduce tendenzialmente il livello di accettazione della variante in questione.

In Svizzera gli incentivi per le persone reclutate dovrebbero essere impostati diversamente rispetto a quanto avviene in Norvegia. Eventuali vantaggi nell'assegnazione di posti nell'Amministrazione federale porterebbero a privilegiare un determinato gruppo di popolazione e risulterebbero inadatti al contesto svizzero anche dal punto di vista della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare. Si potrebbe inoltre evitare di penalizzare le persone non reclutate e le persone inabili al servizio con la tassa d'esenzione dall'obbligo militare rinunciando a quest'ultima. Tale soluzione avrebbe tuttavia notevoli implicazioni finanziarie e dovrebbe essere ulteriormente esaminata in modo approfondito.

Contrariamente a quanto previsto dalla variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, verranno mantenute le organizzazioni attuali. A livello di Confederazione e Cantoni le responsabilità rimarranno invariate e verranno quindi meno le possibili sinergie derivanti dalla fusione tra il servizio civile e la protezione civile contemplata dalla variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*.

Se agli obbligati servizio che non devono prestare servizio venisse effettivamente richiesto il pagamento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare, le entrate per la Confederazione aumenterebbero notevolmente.

Anche in merito a questa variante si pone la questione della parità di trattamento in materia di servizio. Da un lato, si farà qualcosa in questo senso con l'armonizzazione dell'obbligo di prestare servizio per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione e quelle soggette all'obbligo di prestare servizio militare; dall'altro, l'introduzione di una tassa d'esenzione dall'obbligo militare per le persone non reclutate determinerebbe un notevole aumento degli obbligati al servizio tenuti a pagare tale tassa. Si tratta di una questione che va eventualmente approfondita.

*Valutazione della variante nel sondaggio e nelle indagini conoscitive*

I vantaggi derivanti dal *reclutamento orientato al fabbisogno* e dal mantenimento dello stesso genere di servizi sono stati riconosciuti nell'ambito del sondaggio e delle indagini conoscitive. Tuttavia, questa variante ha raccolto meno consensi rispetto alla variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*.

Il principio secondo cui le donne e gli uomini devono adempiere gli stessi doveri è stato accolto con favore, ma sono emersi dubbi sull'opportunità di imporre nuovi obblighi alle donne finché non sarà garantita una maggiore uguaglianza in altri ambiti della vita. L'idea che le donne soggette all'obbligo di prestare servizio che non vengono reclutate siano tenute a pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare è stata respinta con chiarezza. Inoltre, questa variante non soddisfa il desiderio di un servizio volontario espresso in generale dai giovani partecipanti[50].

*Possibile sottovariante*

Sarebbe possibile combinare questa variante con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, che prevede la fusione del servizio civile e della protezione civile attuali nella nuova organizzazione *protezione contro le catastrofi*. Con questa variante combinata verrebbe attuata anche la giornata informativa obbligatoria per le donne, tanto più che le donne dovrebbero parteciparvi comunque per via dell'obbligo di prestare servizio.

50 La valutazione delle diverse varianti data nell'ambito del sondaggio e delle indagini conoscitive è illustrata in modo più dettagliato nell'allegato 3.

## 3.4 Variante Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio

### A. Impostazione dell'obbligo di prestare servizio

*Gruppo di popolazione soggetto all'obbligo di prestare servizio*

Con questa variante presteranno servizio di persona tutte le cittadine e tutti i cittadini svizzeri idonei dal punto di vista fisico e psichico. Le cittadine e i cittadini stranieri continueranno a essere esentati dall'obbligo di prestare servizio[51].

Dopo il reclutamento, il servizio verrà prestato nell'arco di dieci anni. Se avranno già svolto prima della fine del periodo di servizio i giorni di servizio da prestare, gli obbligati al servizio potranno essere chiamati in servizio per impieghi straordinari fino alla fine del loro periodo di servizio di dieci anni[52].

Con l'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne svizzere raddoppierà il numero delle persone soggette all'obbligo di leva, che saliranno a circa 70 000 all'anno. Ipotizzando che la quota di idoneità rimanga attorno all'80 per cento, con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* ogni anno vi saranno circa 56 000 obbligati al servizio, per un totale di circa 560 000 persone nell'arco di dieci anni (durata d'incorporazione) senza tenere conto delle partenze.

*Settori di compiti*

La variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* coprirà non solo gli attuali compiti dell'esercito e della protezione civile, ma anche compiti che vanno al di là del settore della sicurezza in senso stretto, ossia negli ambiti della sanità pubblica e dei servizi sociali nonché della natura e dell'ambiente. Già oggi gran parte delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile presta servizio in istituti d'impiego in questi settori[53]. Con il servizio civico, tuttavia, ora ciò sarebbe possibile non solo come servizio sostitutivo del servizio militare, bensì come ambito d'impiego originario. Tale servizio viene prestato in una nuova organizzazione al di fuori dell'esercito, della protezione civile e del servizio civile. In questa variante si rinuncia al massiccio ampliamento dei contenuti dei vari campi d'attività proposto nel postulato Vonlanthen, nella mozione del Gruppo liberale radicale o nel quadro dell'iniziativa popolare, attualmente in sospeso, dell'associazione *servicecitoyen.ch*. (Questo fa parte della variante *Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio*).

Le esperienze raccolte nell'esecuzione del servizio civile mostrano che gli istituti d'impiego che operano nel settore dell'assistenza sono interessati ad avere a disposizione gli obbligati al servizio per impieghi più lunghi. Per questo in tali settori di compiti si punta a periodi di servizio il più possibile lunghi. Per gli istituti d'impiego

51 Il gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio aveva indicato nel suo rapporto la possibilità di estendere il *servizio civico obbligatorio* anche agli stranieri domiciliati in Svizzera, mentre la variante qui illustrata non prevede questa estensione.

52 A tal fine viene creato un sistema di mobilitazione che consente all'occorrenza, p. es. in caso di pandemie o catastrofi naturali di attingere in modo rapido e mirato da un pool di personale.

53 Nel 2020 erano circa il 70 per cento dei giorni di servizio prestati nell'ambito del servizio civile. Fonte: rapporto annuale 2020 del CIVI.

attivi nei settori della protezione dell'ambiente o della prevenzione di pericoli naturali, invece, il periodo di permanenza per ogni impiego riveste un'importanza secondaria.

*Reclutamento e attribuzione*

In occasione del reclutamento, per tutti gli obbligati al servizio verrà effettuata una valutazione dell'idoneità, ma la procedura di reclutamento verrà ampliata. Mentre oggi ci si basa principalmente sull'idoneità medica nonché sulla verifica delle capacità prestazionali e di resistenza allo stress a livello sia fisico che psichico, in futuro si valuteranno anche l'attitudine e la motivazione per lo svolgimento di compiti al di fuori dell'esercito e della protezione civile. L'attribuzione all'esercito, alla protezione civile o a una nuova organizzazione dovrà essere per quanto possibile in linea con le capacità e le inclinazioni personali di ognuno.

Tuttavia, se si vuole garantire il necessario apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, sarà inevitabile prevedere restrizioni nella scelta dell'ambito d'impiego, compresa l'attribuzione all'una o all'altra organizzazione. Per questo dovrà essere mantenuto il servizio civile sostitutivo per gli obbligati al servizio che non possono prestare servizio militare per motivi di coscienza. Tale servizio civile sostitutivo avrà, come oggi, una durata pari a una volta e mezza quella del totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione nell'ambito del servizio militare. Come nella variante *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, anche in questa variante si ipotizza che le partenze dovute al passaggio al servizio civile diminuiranno di circa la metà e che, nell'arco dei dieci anni di servizio, saranno registrate ancora circa 30 000 partenze anticipate dall'esercito[54].

Ciò significa che, su un totale di circa 560 000 obbligati al servizio, 140 0000 presteranno servizio nell'esercito, 72 000 nella protezione civile, 30 000 nel servizio civile e 310 000 nella nuova organizzazione *servizio civico*.

*Intero adempimento ed esecuzione dell'obbligo di prestare servizio*

Il servizio consisterà in un servizio lungo[55] e in singoli servizi più brevi[56]. Per determinate prestazioni, per esempio nel settore della cura e dell'assistenza, si potranno valutare un sostanziale aumento dell'attuale quota di adempimento del servizio in un unico periodo o addirittura una soluzione che preveda soltanto personale in ferma continuata. Nell'esercito e nella protezione civile si continuerà a seguire la prassi attuale per quanto concerne l'attribuzione, la chiamata in servizio e le modalità. Nei nuovi campi d'attività in cui saranno impiegati gli obbligati al servizio sarà applicato il modello di servizio civile attuale: gli istituti d'impiego ufficialmente certificati metteranno a concorso posti per obbligati al servizio, i quali potranno candidarsi autono-

54 Nell'ultimo decennio, in media sono passate ogni anno al servizio civile circa 6000 persone abili al servizio militare. Con una riduzione del 50 per cento (a 3000) e una durata del servizio pari ai dieci anni, ciò corrisponde a circa 30 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile.

55 Paragonabile all'attuale scuola reclute nell'esercito o a un impiego di lunga durata nel servizio civile.

56 Analoghi agli attuali corsi di ripetizione nell'esercito e nella protezione civile o agli impieghi annuali nel servizio civile.

mamente a seconda delle proprie inclinazioni e disponibilità. Organi statali controlleranno che gli obbligati al servizio adempiano il loro obbligo nel rispetto delle condizioni previste dalla legge. Resta da verificare se il controllo e la sorveglianza dell'esecuzione dovranno essere garantiti dalla Confederazione o dai Cantoni.

Gli obbligati al servizio riceveranno indennità di perdita di guadagno e saranno assicurati durante il servizio. Gli obbligati al servizio dichiarati inabili per motivi medici dovranno versare una tassa d'esenzione. Gli istituti d'impiego nei settori sanità pubblica/servizi sociali e natura/ambiente dovranno versare tributi come gli attuali istituti d'impiego del servizio civile.

## B. Conseguenze finanziarie

*Indennità di perdita di guadagno (IPG)*

Con una coorte annuale di circa 35 000 obbligati al servizio, nel 2017 in seno all'esercito, alla protezione civile e al servizio civile sono stati prestati circa 7,37 milioni di giorni di servizio[57]. Di conseguenza, i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno sono stati pari a circa 760 milioni di franchi.

Con il raddoppio del bacino di reclutamento, che salirà a circa 70 000 persone soggette all'obbligo di leva all'anno, e 56 000 persone dichiarate abili al servizio, si dovranno prevedere ogni anno circa 15 milioni di giorni di servizio e costi pari a circa 1,6 miliardi di franchi per quanto concerne le indennità di perdita di guadagno. Di questi, circa 775 milioni di franchi all'anno riguarderanno i giorni di servizio che ora saranno prestati nei settori sanità pubblica/servizi sociali e ambiente/natura. Occorre inoltre prevedere un raddoppio dei costi relativi al soldo e all'assicurazione.

*Altri costi per la Confederazione e i Cantoni*

Questa variante comporta spese maggiori per il reclutamento nonché per la gestione del personale e degli istituti d'impiego. Ciò genera notevoli costi supplementari, che però devono ancora essere quantificati.

Verranno mantenuti, da un lato, l'attuale effettivo reale di 140 000 militari per l'*esercito* e, dall'altro, l'attuale obiettivo di 72 000 militi per la *protezione civile*. Pertanto, il numero di giorni di servizio annui resterà invariato nell'esercito, mentre (come nelle altre varianti) nella *protezione civile* aumenterà passando da 340 000 a circa 1,36 milioni[58]. Di conseguenza, i costi relativi all'amministrazione, alla condotta, all'istruzione, agli impieghi e al materiale saliranno da circa 200 milioni[59] a circa 800 milioni di franchi all'anno.

57 Questi consistono in circa 5,5 milioni di giorni di servizio nell'esercito, 0,3 milioni nella protezione civile e 1,8 milioni nel servizio civile (cifre relative al 2017).

58 Oggi le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione prestano in media sei giorni di servizio all'anno. Se in futuro il totale obbligatorio di 245 giorni di servizio dovrà essere prestato nell'arco di dieci anni, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione presteranno circa 25 giorni all'anno, cioè un numero circa quattro volte superiore a quello attuale. Resta da verificare se questo aumento corrisponde a un fabbisogno reale e se, ponderando i costi, è davvero opportuno.

59 Questi costi relativi all'amministrazione, alla condotta, all'istruzione, agli impieghi e al materiale sono ripartiti tra i Cantoni (circa 180 mio. fr.) e la Confederazione (circa 20 mio. fr.). Fonte: Ufficio federale della protezione della popolazione, 2020.

Nel *servizio civile*, nel 2017 sono stati prestati 1,7 milioni di giorni di servizio. In futuro, a seguito del dimezzamento del numero di partenze dovute al passaggio al servizio civile, i giorni di servizio annui dovrebbero scendere a 850 000. Di conseguenza, le spese per l'esecuzione del servizio civile si ridurrebbero di circa la metà, passando da 37 milioni a circa 18,5 milioni di franchi all'anno. Al contempo, anche le entrate della Confederazione provenienti dai tributi degli istituti d'impiego si ridurrebbero di circa il 50 per cento, scendendo da 33 milioni a circa 16,5 milioni di franchi.

Le spese per gli obbligati al servizio che presteranno servizio nella nuova organizzazione *servizio civico* in seno a istituti d'impiego nei settori sanità pubblica/servizi sociali e ambiente/natura dovranno essere calcolate analogamente ai costi nel servizio civile. I 310 000 obbligati al servizio presteranno circa 7,75 milioni di giorni di servizio supplementari all'anno, pertanto si dovrà prevedere un onere supplementare per l'esecuzione pari a circa 170 milioni di franchi[60] all'anno.

In totale, la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* genererebbe circa 15 milioni di giorni di servizio[61] all'anno nonché costi supplementari ancora da quantificare nei settori dell'istruzione, delle infrastrutture e del personale rispetto al sistema attuale. Tra questi non sono ancora compresi né i costi supplementari del reclutamento né i costi percentuali supplementari relativi all'istruzione, alle infrastrutture e al personale dell'esercito.

*Costi supplementari per l'economia*

Con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* sono previsti circa 7,75 milioni di giorni di servizio in più rispetto al sistema attuale; giorni che, di conseguenza, verranno a mancare in altri ambiti dell'economia pubblica. Presupponendo 47 settimane lavorative da cinque giorni ciascuna, si ottiene un equivalente di circa 33 000 posti a tempo pieno con 235 giorni lavorativi. Un importo di 85 000 franchi per ogni posto a tempo pieno corrisponderà a una perdita economica di circa 2,8 miliardi di franchi negli altri settori dell'economia pubblica. Ci si chiede se tale perdita venga compensata dai vantaggi economici derivanti dagli impieghi nel servizio civico.

Per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile, oggi gli istituti d'impiego devono non solo pagare i tributi alla Confederazione, ma anche sostenere spese per il soldo e la sussistenza nonché spese di trasferta. Si tratta di circa 30 franchi per ogni giorno di servizio (esclusi i costi di pernottamento, che sono tuttavia assenti nella stragrande maggioranza dei casi). Con 1,7 milioni di giorni di servizio nel servizio civile, tali spese ammonteranno quindi a 54 milioni di franchi all'anno[62]. Con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* si aggiungeranno inoltre, secondo il calcolo di cui sopra, circa 7,75 milioni di ulteriori giorni

60 Nel 2017 il CIVI ha quantificato in circa 37 milioni di franchi le spese per 1,7 milioni di giorni di servizio prestati. Con 7,75 milioni di giorni di servizio le spese ammonterebbero quindi a circa 170 milioni di franchi.

61 Questi comprendono 5,33 milioni di giorni di servizio nell'esercito, 1,36 milioni di giorni di servizio nella protezione civile, 850 000 giorni di servizio nel servizio civile e 7,75 milioni di giorni di servizio nei settori sanità pubblica/servizi sociali e ambiente/natura.

62 Stima basata sui dati del CIVI, 2020.

di servizio, il che farà aumentare di circa 245 milioni di franchi all'anno le spese degli istituti d'impiego.

*Tassa d'esenzione dall'obbligo militare*

Oggi, con coorti annuali di circa 28 000 obbligati al servizio, la Confederazione incassa circa 174 milioni di franchi all'anno[63]. In futuro, con coorti annuali di circa 56 000 obbligati al servizio, presumibilmente queste entrate risulteranno pressoché raddoppiate.

*Tributi degli istituti d'impiego*

Gli istituti d'impiego in cui verrà prestato il *servizio civico* pagheranno tributi come gli attuali istituti d'impiego del servizio civile[64]. Ciò determinerà maggiori entrate per la Confederazione. Con un totale di 7,75 milioni di giorni di servizio in questo settore occorre prevedere ricavi pari a circa 150 milioni di franchi all'anno (in aggiunta al servizio civile, che presumibilmente genererà ricavi pressoché dimezzati rispetto a oggi, ossia 16,5 mio fr.)[65].

## C. Conseguenze giuridiche

Per introdurre il *servizio civico obbligatorio* sarà necessario sottoporre a revisione la Costituzione federale. Inoltre, occorrerà adeguare alcune leggi federali[66] e basi legali di rango inferiore, inclusa la legislazione cantonale.

Con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*, un numero molto più cospicuo di obbligati al servizio dovrà essere collocato in settori che sono o potrebbero essere coperti anche da altri offerenti (del settore privato, commerciale o del volontariato). Questo rende più difficile garantire sia la compatibilità dell'*impiego nel servizio civico* con la neutralità rispetto al mercato del lavoro sia il riconoscimento dell'importanza del volontariato. Bisognerebbe chiarire quanta importanza dovrà essere data in futuro all'esigenza della neutralità rispetto al mercato del lavoro e se gli obbligati al servizio dovrebbero essere impiegati anche se ciò non fosse compatibile con la neutralità rispetto al mercato del lavoro e determinasse un indebolimento del volontariato.

Occorrerà inoltre risolvere la questione della compatibilità con il divieto del lavoro forzato. Per il gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio, i cosiddetti servizi a favore della comunità – come la prevenzione di pericoli naturali e i contributi alla cura e all'assistenza – sono controversi. Nell'ultima valutazione, effettuata nel 2016, il Servizio giuridico del DDPS e l'UFG hanno giudicato tali servizi incompatibili con il divieto del lavoro forzato. Visto che nel frattempo la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) non ha preso nuove decisioni su questo argo-

63 Fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni, 2020.
64 Nel 2017, circa 19 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile hanno prestato circa 1,7 milioni di giorni di servizio. A tal fine gli istituti d'impiego hanno versato nelle casse della Confederazione circa 33,5 milioni di franchi in tributi.
65 Sono previsti ricavi dimezzati rispetto a oggi perché si presume che le partenze dovute al passaggio al servizio civile diminuiranno della metà.
66 P. es. LM, LPPC, LSC, LTEO e LIPG.

mento, l'UFG rimane fedele al giudizio espresso nel 2016. Pertanto, l'eventuale possibilità che l'obbligo di prestare servizio in questa variante sia coperto da un'eccezione nella CEDU dipenderà dall'impostazione concreta di tale obbligo. Una valutazione della compatibilità è in ogni caso opportuna.

## D. Valutazione della variante

*Valutazione generale*

In Svizzera l'obbligo di prestare servizio per gli uomini è politicamente e socialmente accettato. Con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* l'obbligo di prestare servizio viene esteso alle donne, il che rappresenterebbe un ulteriore passo verso l'uguaglianza tra donne e uomini[67]. Non è tuttavia ancora chiaro se il fabbisogno di prestazioni che possono essere fornite dagli obbligati al servizio è abbastanza grande e urgente da giustificare l'introduzione di un nuovo obbligo di così vasta portata. Ci si chiede inoltre se quest'ultimo sia sensato dal punto di vista dell'economia.

*Contributo al fine di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile*

Visto che con il *servizio civico obbligatorio* sarà possibile incorporare nell'esercito gli obbligati al servizio anche contro la loro volontà, occorrerà mantenere un servizio alternativo sotto forma di servizio civile sostitutivo. In questo modo continueranno a essere ammesse le partenze anticipate dall'esercito per motivi di coscienza. Tuttavia, se al momento del reclutamento si continuerà a dare la priorità al servizio nell'esercito, dovrebbe essere possibile garantire gli effettivi di quest'ultimo grazie al numero doppio di obbligati al servizio. Anche per quanto riguarda gli effettivi della protezione civile sarà possibile garantire a lungo termine l'apporto di personale grazie al raddoppio del bacino di reclutamento.

*Nesso con la sicurezza*

Contrariamente a quanto avviene oggi, con il *servizio civico obbligatorio* gli obbligati al servizio non verranno più impiegati principalmente nell'esercito e nella protezione civile. Oltre la metà di tutti i giorni di servizio verrà infatti prestata nella nuova organizzazione *servizio civico* nei settori sanità pubblica/servizi sociali e ambiente/natura, che in alcuni casi non hanno nessun nesso con la sicurezza. Pertanto, in questa variante il nesso tra il servizio e la sicurezza sarà presente solo in misura limitata.

*Fabbisogno*

Con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* l'obbligo di prestare servizio verrà esteso alle donne e il numero dei giorni di servizio da prestare sarà più che raddoppiato. I giorni di servizio supplementari non verranno utilizzati per la protezione, la difesa e la gestione di catastrofi e gli effettivi dell'esercito e della protezione civile non subiranno cambiamenti. L'obbligo di prestare servizio non sarà quindi orientato al fabbisogno di prestazioni di sicurezza nell'accezione usuale del termine.

67 Art. 8 cpv. 3 Cost.

*Altri aspetti*

L'estensione del bacino di reclutamento e l'accesso equo alle varie opportunità per seguire istruzioni e fare esperienze è un passo verso il raggiungimento dell'uguaglianza tra donne e uomini e da questo punto di vista va quindi accolta con favore. Inoltre, la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* potrebbe rafforzare la coesione sociale grazie al servizio a favore della collettività prestato di persona. Non è tuttavia ancora chiaro se i nuovi doveri civici per le donne saranno socialmente accettati.

Un'ipotesi diffusa è che con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* si possa contribuire a sgravare il personale in particolare nel settore della cura e dell'assistenza. Sarebbe però necessario che, a livello sociale, i vantaggi legati a tale servizio venissero considerati più importanti rispetto all'avversione nei confronti dei nuovi e incisivi obblighi imposti dallo Stato. Inoltre, il fabbisogno di obbligati al servizio per lo svolgimento dei compiti in questione non deve poter essere coperto con altri mezzi, in modo tale che il servizio non venga considerato lavoro forzato. Sussistono anche dubbi sul fatto che gli obbligati al servizio, con il loro background, la loro formazione e la loro esperienza, possano soddisfare le esigenze degli istituti d'impiego. E anche nel caso in cui il contributo degli obbligati al servizio si rivelasse efficace, si porrebbe nuovamente la questione della neutralità rispetto al mercato del lavoro, in quanto gli obbligati al servizio andrebbero a sostituirsi almeno in parte ad altri lavoratori non qualificati o poco qualificati. Finora tale questione si era posta soltanto nel servizio civile. Con un sostanziale aumento del numero di persone impiegate nei suddetti settori, assumerebbe una maggiore importanza.

Un'altra questione che si pone in tale ambito è se questo genere di servizio abbia senso dal punto di vista dell'economia. Non sembra infatti sensato sottrarre personale al settore economico senza che ve ne sia necessità per impiegarlo in compiti per i quali risulta meno qualificato che per la sua attività originaria[68].

I costi relativi alle indennità di perdita di guadagno raddoppieranno esattamente come le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, ma l'aumento dei costi sarà più massiccio rispetto a quello delle entrate. I costi del personale per l'esecuzione dell'obbligo di prestare servizio nel settore della sanità pubblica e dell'ambiente aumenteranno nella stessa misura delle entrate provenienti dai tributi pagati dagli istituti d'impiego. Tuttavia, un simile sistema comporterà notevoli costi supplementari per l'economia. E i costi supplementari saranno elevati anche per gli istituti d'impiego nei settori sanità pubblica/servizi sociali e natura/ambiente se gli obbligati al servizio verranno impiegati solo a titolo complementare e non per sostituire altri dipendenti. Qualora dovesse invece verificarsi quest'ultima opzione, si porrebbero di nuovo delicate questioni relative al mercato del lavoro.

*Valutazione della variante nel sondaggio e nelle indagini conoscitive*

Nel sondaggio e nelle indagini conoscitive, aspetti come la sensatezza e la parità di trattamento, il servizio a favore della società, la maggiore attrattiva del servizio in termini di sviluppo personale e l'ampliamento dei contenuti delle varie attività sono

68 Un'eccezione è costituita dal fabbisogno dell'esercito e della protezione civile che non può essere coperto altrimenti.

stati valutati positivamente, in particolare da parte dei giovani. Sono tuttavia anche stati espressi dubbi in merito all'accettazione, sul piano politico, dell'imposizione di nuovi obblighi alle donne.

La variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* è stata accolta con scetticismo soprattutto dai rappresentanti dell'economia, in quanto l'estensione dell'obbligo di prestare servizio genererebbe un enorme numero di obbligati al servizio senza qualifiche particolari invece di basarsi sul fabbisogno reale. Di conseguenza, l'efficienza ne risentirebbe e i costi aumenterebbero in maniera sproporzionata. Inoltre, si entrerebbe rapidamente in conflitto con la neutralità rispetto al mercato del lavoro[69].

## 3.5 Variante Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio

### A. Impostazione dell'obbligo di prestare servizio

*Gruppo di popolazione soggetto all'obbligo di prestare servizio*

Come con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*, anche con questa variante presteranno servizio tutte le cittadine e tutti i cittadini svizzeri idonei dal punto di vista fisico e psichico; la differenza è che potranno scegliere liberamente quale genere di servizio prestare. Le cittadine e i cittadini stranieri continueranno a essere esentati dall'obbligo di prestare servizio.

Anche con questa variante sono previste ogni anno circa 70 000 persone soggette all'obbligo di leva. Ipotizzando che la quota di idoneità rimanga attorno all'80 per cento, ogni anno vi saranno circa 56 000 obbligati al servizio, per un totale di circa 560 000 nell'arco di dieci anni (durata d'incorporazione) senza tenere conto delle partenze.

*Settori di compiti*

Questa variante si differenzia da quelle precedenti per due aspetti fondamentali, che sono illustrati qui di seguito.

In primo luogo, tutti gli obbligati al servizio potranno scegliere liberamente il genere di servizio da prestare. Ciò significa che, al momento dell'attribuzione, non verrà più data la priorità all'esercito. Di conseguenza, l'apporto di personale in seno all'esercito potrà essere garantito soltanto rafforzando gli incentivi positivi in quest'ambito.

In secondo luogo, gli obbligati al servizio presteranno servizio in un numero ancora maggiore di settori. Ai settori di compiti previsti dalla variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* si aggiungeranno altri compiti secondo quanto proposto nel postulato Vonlanthen, nella mozione del Gruppo liberale radicale o nel quadro dell'iniziativa popolare dell'associazione *servicecitoyen.ch*: per esempio mandati politici a livello comunale, cariche in seno ad associazioni nonché impieghi in società di samaritani o per lo svolgimento di funzioni in ambito sportivo.

69 La valutazione delle diverse varianti data nell'ambito del sondaggio e delle indagini conoscitive è illustrata in modo più dettagliato nell'allegato 3.

Tra i settori di compiti verranno quindi incluse anche attività che non hanno alcun nesso con la sicurezza. Questi compiti supplementari saranno svolti dagli obbligati al servizio in una nuova organizzazione al di fuori dell'esercito e della protezione civile.

*Reclutamento e attribuzione*

Al momento del reclutamento sarà valutata l'idoneità fisica e psichica di tutti gli obbligati al servizio. Le persone dichiarate abili al servizio verranno poi incorporate esclusivamente in base alle capacità, alle inclinazioni e ai desideri individuali. Contrariamente a quanto prevedono le altre varianti, con questa variante non verrà data la priorità alle esigenze dell'esercito. Per tale motivo sarà necessario introdurre incentivi a favore del servizio militare affinché quest'ultimo venga scelto da un numero sufficiente di persone abili al servizio. Se, come prevede la libera scelta, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare potranno semplicemente cambiare genere di servizio qualora a posteriori dovessero sorgere conflitti di coscienza, non sarà più necessario un servizio civile sostitutivo.

*Intero adempimento ed esecuzione dell'obbligo di prestare servizio*

Di regola, il servizio nell'esercito e nella protezione civile consisterà come finora in un servizio lungo (scuola reclute nell'esercito) e in vari servizi più brevi (corsi di ripetizione). Il servizio in settori in cui il nesso con la sicurezza è poco marcato o assente potrà essere impostato in maniera più modulare qualora nei settori in questione non risultino appropriati né un servizio lungo come la scuola reclute né servizi brevi come i corsi di ripetizione.

Organi statali controlleranno che gli obbligati al servizio adempiano il loro obbligo. Resta da verificare se il controllo e la sorveglianza dell'esecuzione dovranno essere garantiti dai Comuni, dalla Confederazione o dai Cantoni.

Gli obbligati al servizio riceveranno indennità di perdita di guadagno e saranno assicurati durante il servizio. Gli obbligati al servizio dichiarati inabili per motivi medici dovranno versare una tassa d'esenzione. Gli istituti d'impiego nei settori sanità pubblica/servizi sociali e natura/ambiente dovranno versare tributi come gli attuali istituti d'impiego del servizio civile. Per i servizi come i mandati politici o le cariche e gli impieghi in seno ad associazioni, i Comuni o i Cantoni beneficiari pagheranno tributi alla Confederazione.

### B. Conseguenze finanziarie

Questa variante comporterà costi ed entrate simili a quelli previsti per la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*. Ciò riguarda sia le indennità di perdita di guadagno sia gli altri costi (p. es. relativi all'istruzione, alle infrastrutture, al personale e all'amministrazione) nonché le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

Vi è un'eccezione per quanto concerne l'esercito: quest'ultimo infatti dovrà sostenere i costi legati ai maggiori incentivi per promuovere la scelta del servizio militare affinché l'esercito possa disporre di un numero sufficiente di obbligati al servizio.

Visto che, a seguito dell'introduzione della libera scelta del genere di servizio, il servizio civile sostitutivo non sarà più necessario, le relative spese ed entrate confluiranno nella nuova organizzazione *servizio civico* (ma solo per due terzi, in quanto dovranno essere prestati soltanto 245 giorni di servizio e non più 368). Anche le implicazioni economiche e le spese degli istituti d'impiego saranno pressoché simili a quelle generate dalla variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*.

### C. Conseguenze giuridiche

Le conseguenze giuridiche di questa variante saranno simili a quelle della variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*. Tuttavia, a seguito dell'ulteriore ampliamento del settore di compiti, diventeranno ancora più importanti le riflessioni riguardanti la neutralità rispetto al mercato del lavoro e il divieto del lavoro forzato.

Un numero ancora più cospicuo di obbligati al servizio verrà collocato in settori che possono essere coperti anche da altri offerenti. Facendo un confronto con la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*, ciò renderà ancora più difficile garantire la neutralità rispetto al mercato del lavoro.

Già in relazione ai servizi a favore della comunità nei settori della prevenzione di pericoli naturali, della cura e dell'assistenza che vengono attualmente prestati nel servizio civile, la questione della compatibilità con il divieto del lavoro forzato è controversa. Ci si chiede se impiegare gli obbligati al servizio in settori che non hanno nulla a che fare con la sicurezza sia da considerarsi compatibile con il divieto del lavoro forzato. Il presupposto dal punto di vista giuridico è che le esigenze della società possano essere soddisfatte soltanto con gli obbligati al servizio.

Affinché l'esercito possa disporre di un numero di obbligati al servizio sufficiente per garantire i propri effettivi, parallelamente alla libera scelta del genere di servizio occorrerà introdurre anche un sistema di incentivi a favore del servizio militare. Non è tuttavia ancora chiaro in che modo potrà essere impostato tale sistema senza condurre a una disuguaglianza giuridica.

### D. Valutazione della variante

*Valutazione generale*

Dato che questa variante è molto simile alla variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*, deve anche essere valutata in modo analogo, ma con due eccezioni fondamentali: la libera scelta del genere di servizio e l'estensione dell'impiego degli obbligati al servizio a settori che non hanno alcun nesso con la sicurezza. Entrambi questi aspetti sollevano questioni di fondo: mettono in pericolo il futuro dell'esercito e toccano la questione di quali prestazioni lo Stato può esigere dalle sue cittadine e dai suoi cittadini.

*Contributo al fine di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile*

Visto che gli obbligati al servizio non potranno più essere obbligati a prestare servizio nell'esercito o nella protezione civile, vi è incertezza in merito alla possibilità di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile. Il bacino di reclutamento

verrà raddoppiato rispetto a oggi, ma sarà possibile garantire a lungo termine l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile solo se un numero sufficiente di obbligati al servizio sceglierà volontariamente questi generi di servizio, il che richiede massicci incentivi che a loro volta sollevano problemi di carattere politico e giuridico.

*Nesso con la sicurezza*

Contrariamente a quanto avviene oggi, con questa variante gli obbligati al servizio non verranno più impiegati principalmente nell'esercito e nella protezione civile. Oltre la metà dei giorni di servizio sarà prestata in seno alla nuova organizzazione nei settori sanità pubblica/servizi sociali, ambiente/natura e cariche/impegno in politica e nelle associazioni, nei quali il nesso con la sicurezza è meno marcato o addirittura assente. Pertanto, in questa variante il nesso tra il servizio e la sicurezza sarà presente solo in misura limitata.

*Fabbisogno*

La variante *Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio* è quella in cui l'obbligo di prestare servizio è meno orientato al fabbisogno. Oltre la metà dei giorni di servizio, infatti, non viene prestata nel settore della sicurezza e, a seguito della libera scelta del genere di servizio, la copertura del fabbisogno dell'esercito e della protezione civile – le due principali organizzazioni di sicurezza fondate sull'obbligo di prestare servizio – non sarebbe garantita.

*Altri aspetti*

Altri aspetti – uguaglianza tra donne e uomini, sgravio nel settore della cura e dell'assistenza nonché sensatezza del servizio dal punto di vista dell'economia – dovranno essere valutati come per la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*.

*Valutazione della variante nel sondaggio e nelle indagini conoscitive*

Questa è la variante in cui si è riscontrata la maggiore polarizzazione: da un lato, ha raccolto il maggior numero di consensi nell'ambito del sondaggio e delle indagini conoscitive, in particolare tra i giovani, e soprattutto la percezione della sensatezza del servizio per la società, grazie alla libera scelta del genere di servizio, nonché la maggiore attrattiva in termini di sviluppo personale sono state evidenziate come aspetti positivi; dall'altro, ha anche incontrato di gran lunga le maggiori riserve, in parte per gli stessi motivi indicati in relazione alla variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*. È stata criticata in particolare l'impossibilità di garantire – se non con massicci incentivi – gli effettivi dell'esercito[70].

70 La valutazione delle diverse varianti data nell'ambito del sondaggio e delle indagini conoscitive è illustrata in modo più dettagliato nell'allegato 3.

## 3.6 Riflessioni su uno *Status quo plus*

### A. Principio

È possibile sviluppare ulteriormente e solo in modo mirato l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio obbligando le donne svizzere a partecipare alla giornata informativa. Attualmente la giornata informativa è obbligatoria per tutti gli uomini svizzeri nel 18° anno d'età e le donne interessate possono parteciparvi a titolo volontario. In occasione di questa giornata vengono trattati i seguenti temi: basi legali; compiti e impieghi dell'esercito, della protezione civile e dei Servizi della Croce Rossa; modelli di servizio e opportunità professionali nell'esercito, nella protezione civile e nei Servizi della Croce Rossa; tassa d'esenzione dall'obbligo militare; svolgimento del reclutamento; possibilità d'istruzione e di carriera per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare; servizio civile sostitutivo. Le donne continuerebbero a essere esentate dall'obbligo di prestare servizio, ma la partecipazione obbligatoria alla giornata informativa potrebbe contribuire a convincere un maggior numero di donne a prestare servizio militare su base volontaria.

L'introduzione dell'obbligo per le donne di partecipare alla giornata informativa può anche essere combinata con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*. Con le altre varianti la partecipazione delle donne alla giornata informativa sarebbe comunque obbligatoria, visto che tutte e tre prevedono l'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne.

### B. Conseguenze finanziarie

L'eventuale obbligo per le donne di partecipare alle giornate informative genererà costi aggiuntivi per i Cantoni, che devono ancora essere quantificati e che varieranno a seconda del numero di abitanti. Si tratterà soprattutto di costi legati all'impiego di personale supplementare per la preparazione e lo svolgimento delle giornate informative, reso necessario dal numero quasi doppio di partecipanti, nonché ai relativi adeguamenti delle infrastrutture.

Gli adeguamenti delle *infrastrutture* per suddividere gli alloggi in base al genere saranno in ogni caso assolutamente necessari in seno all'esercito e la loro entità dipenderà dalle infrastrutture esistenti nonché dal numero di donne che grazie alle giornate informative decideranno di prestare servizio militare. I costi relativi alle indennità di perdita di guadagno, all'istruzione e all'equipaggiamento, invece, difficilmente aumenteranno, visto che l'effettivo reale dell'esercito, pari a 140 000 militari, non verrà ampliato.

### C. Conseguenze giuridiche

Secondo una breve perizia effettuata dall'Università di San Gallo il 31 gennaio 2018[71], per rendere obbligatoria anche per le donne la partecipazione alla giornata

[71] Breve perizia del 31 gennaio 2018 concernente l'esigenza di cambiare la Costituzione qualora si introducesse una giornata informativa obbligatoria per le donne svizzere («Kurzgutachten betreffend Verfassungsänderungsbedarf bei Einführung eines obligatorischen Orientierungstags für Schweizerinnen», non tradotta in italiano). Eseguita su mandato del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport dal Prof. Dr. Benjamin Schindler e dall'Ass.-Prof. Dr. Patricia Egli.

informativa è necessaria una revisione della Costituzione federale, anche se l'obbligo di prestare servizio rimane riservato agli uomini. Inoltre, occorre adeguare la legge militare e l'ordinanza del 22 novembre 2017[72] concernente l'obbligo di prestare servizio militare. Anche nel caso in cui i lavori legislativi venissero avviati parallelamente alla preparazione della revisione della Costituzione federale, il relativo processo – inclusa la votazione popolare – richiederebbe diversi anni.

## D. Valutazione

*Valutazione generale*

Indipendentemente dai problemi di effettivi, è nell'interesse dell'esercito motivare un maggior numero di donne a prestare servizio militare. Come in altri ambiti della vita, anche nell'esercito i team misti forniscono prestazioni migliori. Inoltre, l'esercito avrebbe la possibilità di reclutare nuovi talenti che ora gli mancano. L'obbligo per le donne di partecipare alla giornata informativa – introdotto comunicando in modo chiaro che per le donne continuerà a non essere previsto alcun obbligo di prestare servizio nell'esercito o nella protezione civile – sarebbe un passo moderato in tal senso e potrebbe anche contribuire ad attenuare i problemi di effettivi.

*Contributo al fine di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile*

Sebbene l'obbligo per le donne di partecipare alla giornata informativa non venga introdotto soltanto per migliorare gli effettivi dell'esercito, potrebbe contribuire a garantire questi ultimi. Una quota considerevole[73] delle donne che oggi – a titolo volontario – partecipano alla giornata informativa decide di assolvere anche il reclutamento e di prestare servizio militare. Vi sono indizi che lasciano supporre che la bassa percentuale di donne nell'esercito sia riconducibile anche al fatto che le giovani donne non conoscono l'impostazione dell'obbligo di prestare servizio militare e, di conseguenza, nemmeno le opportunità personali che ne derivano. Se il 10 per cento delle circa 35 000 donne che parteciperebbero ogni anno alla giornata informativa assolvesse successivamente anche il reclutamento, con una quota di idoneità dell'80 per cento si potrebbe prevedere un afflusso di 2800 donne all'anno. Di queste, 2400 presterebbero servizio nell'esercito e 400 nella protezione civile. Nell'arco di dieci anni, ossia considerando l'intera durata del servizio, al personale già a disposizione si aggiungerebbero così circa 24 000 militari donne e 4000 donne soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione.

*Nesso con la sicurezza*

Nello *Status quo plus* è presente un nesso con la sicurezza. Le ulteriori persone reclutate verranno impiegate esclusivamente nell'esercito e nella protezione civile, con riserva di un successivo passaggio al servizio civile per motivi di coscienza.

72 RS **512.21**
73 Negli anni dal 2017 al 2020 la quota era compresa tra il 36 e il 47 per cento (fonte: Censimento dell'esercito 2021, n. 5.2, pag. 56).

*Fabbisogno*

La partecipazione obbligatoria delle donne alla giornata informativa può contribuire positivamente all'apporto di personale in seno all'esercito. Esiste un fabbisogno in tal senso, in quanto è comprovato che in futuro si registreranno problemi riguardanti l'apporto di personale.

*Altri aspetti*

Lo *Status quo plus* ha il vantaggio di includere maggiormente le donne senza imporre loro un nuovo obbligo. Una simile misura dovrebbe pertanto essere meglio accettata dai datori di lavoro, dai dipendenti e soprattutto dalle donne. Si tratta inoltre dell'intervento più lieve nell'odierno sistema dell'obbligo di prestare servizio. Tuttavia, vista la necessità di sottoporre a revisione la Costituzione federale, per la sua attuazione occorrerà in ogni caso prevedere diversi anni. L'introduzione della giornata informativa obbligatoria per tutti non pregiudica eventuali adeguamenti radicali del sistema dell'obbligo di prestare servizio, ma può anche essere combinata con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*.

## 4 Valutazione globale delle varianti e delle riflessioni sullo *Status quo plus*

Qui di seguito vengono confrontate e valutate nel loro insieme le quattro varianti che sono già state esaminate in base a tre criteri: (1) garanzia a lungo termine degli effettivi dell'esercito e della protezione civile, (2) nesso con la sicurezza e (3) fabbisogno.

*Garanzia degli effettivi dell'esercito e della protezione civile*

Tre varianti sono potenzialmente in grado di eliminare o almeno di attenuare i problemi già esistenti e quelli prevedibili per quanto concerne l'apporto di personale: *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* e *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio*.

La variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* garantirà a lungo termine il reclutamento e l'apporto di personale per la protezione civile poiché, in aggiunta a quanto previsto dalla protezione civile attuale, nella protezione contro le catastrofi saranno incorporate anche persone che finora prestavano servizio civile. La risoluzione del problema dell'apporto di personale in seno all'esercito dipenderà invece dall'andamento delle partenze dovute al passaggio al servizio civile.

La variante *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* garantirà l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile poiché il bacino di reclutamento raddoppierà e sarà il fabbisogno delle due organizzazioni in termini di obbligati al servizio a determinare quanti e quali uomini e donne dovranno prestare servizio.

Anche la variante *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* dovrebbe garantire l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, poiché il bacino di reclutamento raddoppierà rispetto a oggi e queste due organizzazioni avranno la priorità al momento dell'attribuzione.

Nel caso della variante *Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio* vi è incertezza in merito alla possibilità di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile. Il bacino di reclutamento verrà raddoppiato rispetto a oggi, ma sarà possibile garantire a lungo termine l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile soltanto se un numero sufficiente di obbligati al servizio opterà su base volontaria per questi generi di servizio. Tra tutte le varianti, questa è la meno idonea a garantire in modo duraturo gli effettivi dell'esercito e della protezione civile.

Infine, lo *Status quo plus* è in grado di migliorare gli effettivi dell'esercito e della protezione civile grazie al servizio volontario per le donne. Questo però non basta a garantire a lungo termine l'effettivo reale dell'esercito e il rispetto dell'obiettivo della protezione civile.

*Nesso con la sicurezza*

Finora l'obbligo di prestare servizio è sempre stato finalizzato a garantire l'apporto di personale in seno ai due maggiori strumenti di politica di sicurezza in termini di risorse umane, ossia l'esercito e la protezione civile.

Le due varianti *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* e *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* nonché lo *Status quo plus* sono le opzioni più in linea con questo obiettivo. Tuttavia, nelle due varianti il nesso tra il servizio e la sicurezza dipenderà da quante delle persone attualmente soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione presteranno servizio anche al di fuori dei settori che hanno un nesso con la sicurezza. Con il massiccio aumento del numero di giorni di servizio che dovranno essere effettivamente prestati, si prevede comunque che l'entità dei servizi nei settori sanità pubblica/servizi sociali e ambiente/natura supererà quella dell'attuale servizio civile.

Le due varianti Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio e Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio sono quelle in cui il nesso con la sicurezza è meno presente. Oltre la metà di tutti i giorni di servizio verrà utilizzata per settori in cui il nesso con la sicurezza è poco marcato o assente. Per tale motivo le due varianti in questione sono quelle che soddisfano meno il criterio del nesso con la sicurezza.

*Fabbisogno*

Anche per quanto concerne il fabbisogno, le due varianti *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* e *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* nonché lo *Status quo plus* sono le opzioni in cui tale aspetto viene maggiormente considerato. Il fabbisogno reale di obbligati al servizio per impieghi in settori che hanno un nesso diretto con la sicurezza vi svolge infatti un ruolo centrale. Fanno eccezione le prestazioni supplementari che verranno fornite dalle persone attualmente soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione se, contrariamente a ciò che avviene oggi, dovranno prestare lo stesso numero effettivo di giorni di servizio previsto per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare. Dal punto di vista attuale non è tuttavia ancora chiaro se tutti questi giorni di servizio supplementari corrispondono realmente a un fabbisogno.

Le due varianti *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio e Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio*, invece, prevedono un bacino di reclutamento raddoppiato e un numero più che doppio di giorni di servizio da prestare. In questo modo si creeranno – al di fuori del settore corrispondente alla concezione tradizionale di sicurezza – capacità in relazione alle quali non sussiste, di per sé, alcun fabbisogno.

*Accertamenti approfonditi*

Dei cinque possibili ulteriori sviluppi del sistema dell'obbligo di prestare servizio, sono tre quelli che soddisfano maggiormente i criteri. Si tratta delle varianti *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* e *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* nonché dello *Status quo plus*. Ci sono tuttavia ancora diverse questioni da chiarire.

Per quanto concerne la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, occorre stabilire se e in che misura le persone soggette a tale obbligo dovranno *prestare effettivamente giorni di servizio supplementari e in quale misura questi ultimi dovranno essere prestati al di fuori del settore della sicurezza*, perché da ciò dipenderanno sia il nesso con la sicurezza e con il fabbisogno sia i costi. Un'altra questione da chiarire riguarda la *parità di trattamento in materia di servizio:* con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza,* per gli obbligati al servizio attribuiti direttamente alla protezione contro le catastrofi il numero di giorni di servizio da prestare sarà inferiore di un terzo rispetto a quello previsto per gli obbligati al servizio che, ai fini della prova dell'atto relativa al conflitto di coscienza, passeranno dall'esercito alla protezione contro le catastrofi nel quadro di una nuova incorporazione . Questo solleva questioni di disparità di trattamento. Occorre pertanto valutare in modo approfondito se tale disparità di trattamento esiste realmente e, in caso affermativo, che cosa si può fare per mitigarla. Sempre per quanto riguarda la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, non sono ancora state completamente chiarite né le *conseguenze in termini di costi* per la Confederazione e i Cantoni né l'esatta ripartizione dei ruoli nell'ambito dell'attribuzione e dell'esecuzione nella protezione contro le catastrofi.

La variante *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* consente di garantire a lungo termine gli effettivi dell'esercito e della protezione civile. Tuttavia, impone alle donne un nuovo obbligo, il che solleva questioni di accettazione sociale. A ciò si aggiunge il fatto che, con questa variante, le donne non reclutate nonostante l'obbligo di prestare servizio dovrebbero – a seconda dell'impostazione di quest'ultimo – pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare e sarebbero pertanto penalizzate dal nuovo obbligo. Anche tali questioni devono essere esaminate in modo approfondito.

Anche se lo *Status quo plus* non è in grado, da solo, di garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile, dovrebbe far aumentare la percentuale di donne. Per questo anche lo *Status quo plus* dovrebbe essere definito in maniera più dettagliata per quanto concerne l'attuazione, prendendo in considerazione anche le conseguenze giuridiche, finanziarie e in termini di personale. Lo *Status quo plus* potrebbe anche essere combinato con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* qualora alla fine si optasse per l'attuazione di quest'ultima.

## 5 Altri approcci esaminati e respinti

Oltre allo *Status quo plus* o a una revisione approfondita del sistema dell'obbligo di prestare servizio nel quadro delle quattro varianti elaborate, potrebbero essere adottati anche approcci alternativi per garantire a lungo termine gli effettivi dell'esercito e della protezione civile. Si potrebbe per esempio rendere più difficile l'accesso al servizio civile, prolungare l'obbligo di prestare servizio o ridurre l'effettivo dell'esercito. Tuttavia, nessuna di queste opzioni consente di raggiungere l'obiettivo per varie ragioni.

*Rendere più difficile l'accesso al servizio civile*

Lo scopo di questo approccio sarebbe quello di ridurre le partenze dei militari che hanno già prestato una parte del totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione, ossia le partenze durante o dopo la scuola reclute. A tal fine si potrebbero prolungare la durata dell'obbligo di prestare servizio nel servizio civile[74] o il periodo d'attesa per l'esecuzione del passaggio al servizio civile, tutte misure che richiederebbero una revisione della legge sul servizio civile. Tuttavia, l'ultimo progetto di revisione che mirava a un inasprimento delle condizioni d'accesso al servizio civile mediante l'adozione di misure relative alla durata dell'obbligo di prestare servizio civile è stato respinto dalle Camere federali nell'estate del 2020. Pertanto, si tratta di un approccio che non è politicamente accettato.

Potrebbe anche essere reintrodotto l'«esame dei motivi di coscienza», applicato prima dell'introduzione della prova dell'atto. In tal caso, chi fa domanda per il servizio civile sarebbe di nuovo tenuto a spiegare in modo credibile i motivi per cui non può conciliare un servizio armato con la propria coscienza. Tuttavia, uno dei motivi che hanno portato al cambiamento di sistema è stato proprio il fatto che, prima dell'introduzione della prova dell'atto, la quota di richiedenti che venivano ammessi al termine della procedura dinanzi alla commissione d'ammissione era pari al 98 per cento circa. Pertanto, l'efficacia di questa misura sarebbe discutibile. Inoltre, anche in questo caso si tratta di una soluzione che non è politicamente accettata.

*Prolungamento dell'obbligo di prestare servizio*

Un altro approccio per garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile sarebbe il prolungamento della durata d'incorporazione e, di conseguenza, dell'obbligo di prestare servizio. Gli effettivi dell'esercito e della protezione civile (supponendo che il numero di partenze rimanga invariato) sono dati dal numero di persone incorporate moltiplicato per il numero di anni d'incorporazione. Per questo un prolungamento potrebbe garantire l'apporto di personale in seno a entrambe le organizzazioni.

Per quanto riguarda l'esercito, l'obbligo di prestare servizio dovrebbe essere prolungato di due anni per mantenere l'effettivo reale di 140 000 militari anche dopo la fine del decennio in corso, supponendo che il numero di partenze rimanga invariato. Se fosse avviato oggi, un simile prolungamento dell'incorporazione produrrebbe i suoi effetti non prima del 2032. Per questo, nel quadro di una fase transitoria fino al 2032,

74 Computando in misura minore i giorni di servizio (militare) già prestati.

l'obbligo di prestare servizio dovrebbe essere prolungato anche per i militari già incorporati. Nella protezione civile, le persone incorporate dovrebbero prestare servizio per almeno quattro anni in più affinché gli effettivi possano essere garantiti.

Questa misura ha il grande svantaggio di gravare ancora di più su coloro che adempiono per intero l'obbligo di prestare servizio. Di conseguenza, potrebbero aumentare ulteriormente le partenze dovute al passaggio al servizio civile, anche se la durata di quest'ultimo venisse a sua volta proporzionalmente prolungata. Non è possibile prolungare la durata d'incorporazione senza aumentare il numero dei giorni di servizio da prestare, perché ciò aggraverebbe ulteriormente il problema degli effettivi insufficienti nei corsi di ripetizione dell'esercito, visto che in tal caso dovrebbero essere prestati sei corsi di ripetizione in dodici anni (invece che in dieci anni come finora). Per tutti questi motivi l'approccio in questione va respinto.

*Riduzione dell'effettivo dell'esercito*

Un ulteriore approccio sarebbe quello di ridurre di 20 000 militari l'effettivo reale dell'esercito, portandolo a 120 000 militari. Questa riduzione potrebbe essere realizzata in due varianti:

– mantenimento dell'effettivo regolamentare di 100 000 militari, che corrisponderebbe a una riduzione da 1,4 a 1,2 del fattore di calcolo dell'apporto di personale;
– riduzione dell'effettivo regolamentare a circa 85 000 militari supponendo che il fattore di calcolo dell'apporto di personale pari a 1,4 rimanga invariato.

Nella prima variante, con un effettivo regolamentare invariato ma un minore apporto di personale, in caso d'impiego sarebbero a disposizione molti meno militari per le stesse prestazioni. Si suppone quindi che, in una simile situazione, l'esercito non raggiunga più l'effettivo regolamentare di 100 000 militari per gli impieghi. Ciò significa che l'esercito non sarebbe più in grado di fornire le stesse prestazioni di oggi negli stessi tempi, anche e soprattutto nell'ambito degli impieghi probabili come l'appoggio alle autorità civili.

Nella seconda variante, con circa 15 000 militari in meno nell'effettivo regolamentare, bisognerebbe ridurre il profilo prestazionale. Ciò indebolirebbe le capacità e la prontezza dell'esercito ai fini della difesa da un attacco armato e ridurrebbe le prestazioni nell'ambito dell'appoggio alle autorità civili. In considerazione delle minacce e dei pericoli che si possono prevedere, dal punto di vista della politica di sicurezza entrambe le varianti sono da respingere.

## 6 Stralcio di interventi parlamentari

La questione di un *servizio civico obbligatorio* è stata recentemente ripresa dalle Camere federali in un intervento parlamentare[75].

Il postulato 19.3735 (Istituzione di un servizio civico. Una soluzione per rinvigorire il sistema di milizia e affrontare le nuove sfide sociali?) del consigliere agli Stati Vonlanthen aveva incaricato il Consiglio federale di analizzare l'utilità dell'istituzione di un *servizio civico obbligatorio* per offrire soluzioni alle difficoltà attuali del sistema di milizia in Svizzera, rafforzare la coesione nazionale e affrontare le nuove sfide sociali.

Le analisi richieste nel postulato 19.3735 per verificare l'utilità di un servizio civico come possibile soluzione alle difficoltà del sistema di milizia svizzero sono state riprese nel presente rapporto nel quadro dell'elaborazione e della valutazione delle due varianti che prevedono il *servizio civico obbligatorio*.

Nel presente rapporto il Consiglio federale giunge alla conclusione che un *servizio civico obbligatorio* è inappropriato per diversi motivi. Un *servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio* metterebbe direttamente a rischio gli effettivi dell'esercito ed eventualmente anche quelli della protezione civile, pertanto va respinto anche solo per questo motivo. Inoltre, con il *servizio civico obbligatorio* (con o senza libera scelta del genere di servizio) si metterebbero a disposizione capacità in relazione alle quali non sussiste alcun fabbisogno comprovato e che potrebbero avere un forte impatto sul mercato del lavoro in alcuni settori. Di conseguenza, il *servizio civico obbligatorio* non garantirebbe la neutralità rispetto al mercato del lavoro e forse nemmeno la compatibilità con il divieto del lavoro forzato secondo la CEDU. A ciò si aggiunge il fatto che i costi per l'economia supererebbero notevolmente e palesemente i benefici.

Il Consiglio federale non contesta che un maggiore impegno delle cittadine e dei cittadini per il bene comune sia auspicabile e possa rafforzare la coesione sociale. È tuttavia convinto che un servizio civico come quello delineato nelle due varianti illustrate nel presente rapporto non sia la strada giusta da seguire. Il Consiglio federale ritiene pertanto adempiuto il postulato e propone di toglierlo dal ruolo.

## 7 Ulteriore modo di procedere

Basandosi sull'analisi delle quattro varianti per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio, il 4 marzo 2022 il Consiglio federale ha incaricato il

75 La mozione 20.4062 (Servizio civico. Ulteriore sviluppo del sistema di milizia e garanzia degli effettivi) del Gruppo liberale radicale non è ancora stata trattata dalle Camere federali. La mozione incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un messaggio nonché le pertinenti modifiche del quadro legale per l'introduzione di un servizio civico generale. Il progetto dovrà esprimersi, tra l'altro, sui settori di compiti, sulla durata dell'obbligo di prestare servizio e sul numero di giorni di servizio nonché sull'organizzazione, e gli effettivi dell'esercito e della protezione civile dovranno essere garantiti. A prescindere dall'impostazione del servizio civico, gli effettivi dell'esercito e della protezione civile devono essere garantiti per motivi di politica di sicurezza.

DDPS di esaminare in modo approfondito, insieme al DEFR, le varianti *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* e *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* e di sottoporgli entro la fine del 2024 le loro proposte per un'eventuale attuazione. Nell'ambito di tale valutazione si dovranno prendere in esame le questioni ancora aperte, per esempio se e in che misura, in queste varianti, dovranno essere assolti gli ulteriori giorni di servizio da prestare effettivamente. Si dovrà procedere a una ponderazione tra fabbisogno reale e costi tenendo conto di quanti giorni di servizio verrebbero prestati al di fuori dei settori che presentano un nesso con la sicurezza. Occorrerà altresì chiarire se sarà garantita la parità di trattamento in materia di servizio, in che modo dovrà essere impostato un possibile sistema di incentivi per quanto concerne la variante *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, quali saranno le conseguenze concrete di un'attuazione delle varianti e quali i costi esatti.

Inoltre, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di elaborare concretamente entro la fine del 2024 lo *Status quo plus* basato sull'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio. Un tale passo appare in ogni caso auspicabile per aumentare la quota di donne nell'esercito. Lo *Status quo plus* potrebbe anche essere combinato con la variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*. Occorre partire dal presupposto che l'introduzione della partecipazione obbligatoria delle donne alla giornata informativa non sarà sufficiente, da sola, a garantire gli effettivi dell'esercito.

Parallelamente saranno portati avanti i lavori – illustrati nel capitolo 1 e riguardanti le misure a medio termine all'interno dell'attuale sistema di prestare servizio – che il Consiglio federale ha commissionato in relazione alla prima parte del rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. In tale ambito, entro la metà del 2022 il Consiglio federale presenterà un progetto da porre in consultazione per una revisione della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile che sia in grado di migliorare la situazione relativa al personale nella protezione civile. Inoltre, a metà del 2023 trasmetterà alle Camere federali il rapporto finale sull'USEs, in cui proporrà misure strutturali per garantire gli effettivi dell'esercito allo scopo di ridurre a medio termine le partenze anticipate dall'esercito. L'accento sarà posto su misure volte a rendere il servizio più flessibile, a facilitare la gestione dell'apporto di personale e degli effettivi reali e a stabilizzare così gli effettivi[76]. Infine, verranno portate avanti le misure già adottate allo scopo di strutturare il servizio militare in modo tale da renderlo più attrattivo nonché per introdurre incentivi a favore delle persone che prestano servizio militare, ridurre i proscioglimenti per motivi medici e facilitare ai militari la conciliabilità tra vita civile e quotidianità militare.

76 La conciliabilità tra il servizio militare e la vita privata e professionale potrebbe essere ulteriormente migliorata, il che potrebbe ridurre i differimenti del servizio e le partenze anticipate dall'esercito. Tra le misure in tal senso figura per esempio la computabilità delle istruzioni militari ai fini del conseguimento di diplomi civili, come in pratica avviene già oggi. Per determinate Armi o funzioni si potrebbe eventualmente eliminare o abbreviare l'istruzione di reparto durante la scuola reclute aumentando al contempo il numero di corsi di ripetizione. Inoltre, si potrebbero rendere più flessibili il numero e la durata di questi ultimi.

*Allegato 1*

## Tabella sinottica delle ripercussioni sulle organizzazioni di sicurezza

| | Stato 2017 | Obbligo di prestare servizio di sicurezza | Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno | Servizio civico obbligatorio senza libera scelta | Servizio civico obbligatorio con libera scelta | Status quo plus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Numero di persone soggette all'obbligo di leva per anno | 35 000 | 35 000 | 70 000 | 70 000 | 70 000 | 35 000 |
| Numero di persone idonee al servizio (o reclutate, variante 2) | 28 000 | 28 000 | 28 000 | 56 000 | 56 000 | 30 800 |
| Effettivo totale di obbligati al servizio senza partenze | 280 000 | 280 000 | 280 000 | 560 000 | 560 000 | 308 000 |
| Numero di giorni di servizio per anno tutte le organizzazioni | 7 370 000 | 8 135 000 | 7 540 000 | 15 290 000 | 15 040 000 | Ancora da quantificare |
| **Esercito** | | | | | | |
| Effettivi dell'esercito | 140 000 | 140 000 | 140 000 | 140 000 | 140 000 | 140 000 |
| Durata dell'obbligo di prestare servizio esercito | 10 anni | 10 anni | 10 anni | 10 anni | 10 anni | 10 anni |
| Totale obbligatorio di giorni di servizio (d'istruzione) | 245 giorni | 245 giorni | 245 giorni | 245 giorni | 245 giorni | 245 giorni |
| Numero di giorni di servizio per anno esercito | 5 330 000 | 5 330 000 | 5 330 000 | 5 330 000 | 5 330 000 | Ancora da quantificare |

| | Stato 2017 | Obbligo di prestare servizio di sicurezza | Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno | Servizio civico obbligatorio senza libera scelta | Servizio civico obbligatorio con libera scelta | Status quo plus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ulteriori costi IPG del reclutamento più approfondito | – | 10 mio. | 10 mio. | 10 mio. | 10 mio. | Ancora da quantificare |
| Ulteriori costi raddoppio del bacino di reclutamento | – | – | 10 mio. | 10 mio. | 10 mio. | Ancora da quantificare |
| Costi IPG totali esercito | 550 mio. | 560 mio. | 570 mio. | 570 mio. | 570 mio. | Ancora da quantificare |
| Costi totali per istruzione, infrastrutture, equipaggiamento esercito | – | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare |
| **Protezione civile** | | | | | | |
| Effettivi della protezione civile | 72 000 | – | 72 000 | 72 000 | 72 000 | 72 000 |
| Durata dell'obbligo di prestare servizio protezione civile | 14 anni | – | 10 anni | 10 anni | 10 anni | 10 anni |
| Totale obbligatorio di giorni di servizio protezione civile | 245 giorni | – | 245 giorni | 245 giorni | 245 giorni | 245 giorni |
| Numero di giorni di servizio per anno protezione civile | 340 000 | – | 1 360 000 | 1 360 000 | 1 360 000 | Ancora da quantificare |
| Costi IPG totali protezione civile | 50 mio. | – | 200 mio. | 200 mio. | 200 mio. | Ancora da quantificare |
| Costi per istruzione, equipaggiamento, amministrazione protezione civile | 200 mio. | – | 800 mio. | 800 mio. | 800 mio. | Ancora da quantificare |

| | Stato 2017 | Obbligo di prestare servizio di sicurezza | Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno | Servizio civico obbligatorio senza libera scelta | Servizio civico obbligatorio con libera scelta | Status quo plus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Servizio civile** | | | | | | |
| Effettivi del servizio civile | 60 000 | – | 30 000 | 30 000 | – | 60 000 |
| Totale obbligatorio di giorni di servizio servizio civile | 368 giorni | – | 368 giorni | 368 giorni | – | 368 giorni |
| Numero di giorni di servizio per anno servizio civile | 1 700 000 | – | 850 000 | 850 000 | – | Ancora da quantificare |
| Costi IPG totali servizio civile | 160 mio. | – | 80 mio. | 80 mio. | – | Ancora da quantificare |
| Costi per l'esecuzione servizio civile e/o nuova organizzazione *servizio civico* | 37 mio. | – | 18,5 mio. | 18,5 mio. | – | Ancora da quantificare |
| Ricavi degli istituti d'impiego | 33 mio. | – | 16,5 mio. | 16,5 mio. | – | Ancora da quantificare |

| | Stato 2017 | Obbligo di prestare servizio di sicurezza | Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno | Servizio civico obbligatorio senza libera scelta | Servizio civico obbligatorio con libera scelta | Status quo plus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Protezione contro le catastrofi** | | | | | | |
| Effettivi della protezione contro le catastrofi | – | 125 000 | – | – | – | – |
| Totale obbligatorio di giorni di servizio protezione contro le catastrofi per le persone incorporate direttamente | – | 245 giorni | – | – | – | – |
| Totale obbligatorio di giorni di servizio protezione contro le catastrofi per le persone oggetto di una nuova incorporazione | – | 368 giorni | – | – | – | – |
| Numero di giorni di servizio per anno (protezione civile e servizio civile) | – | 2 800 000 | – | – | – | – |
| Costi IPG totali (protezione civile e servizio civile) | – | 335 mio. | – | – | – | – |
| Costi per l’esecuzione servizio civile | – | 31,5 mio. | – | – | – | – |
| Ricavi degli istituti d’impiego | – | 28 mio. | – | – | – | – |
| Costi per istruzione, equipaggiamento, protezione contro le catastrofi | – | Ancora da quantificare | – | – | – | – |

| | Stato 2017 | Obbligo di prestare servizio di sicurezza | Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno | Servizio civico obbligatorio senza libera scelta | Servizio civico obbligatorio con libera scelta | Status quo plus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nuova organizzazione *servizio civico*** | | | | | | |
| Effettivi nuova organizzazione | – | – | – | 310 000 | 340 000 | – |
| Numero di giorni di servizio per anno nuova organizzazione *servizio civico* | – | – | – | 7 750 000 | 8 350 000 | – |
| Costi IPG nuova organizzazione | – | – | – | 775 mio. | 830 mio. | – |
| Oneri per l'esecuzione nuova organizzazione | – | – | – | 170 mio. | 180 mio. | |
| Ricavi degli istituti d'impiego | – | – | – | 150 mio. | 160 mio. | – |
| Costi per istruzione, infrastrutture e personale | – | – | – | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare | – |

*Allegato 2*

**Tabella sinottica delle ripercussioni finanziarie**

| | Stato 2017 | Obbligo di prestare servizio di sicurezza | Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno | Servizio civico obbligatorio senza libera scelta | Servizio civico obbligatorio con libera scelta | Status quo plus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **IPG** | | | | | | |
| Esercito | 550 mio. | 560 mio. | 570 mio. | 570 mio. | 570 mio. | Ancora da quantificare |
| di cui: costi IPG del reclutamento più approfondito | – | 10 mio. | 10 mio. | 10 mio. | 10 mio. | 10 mio. |
| di cui: costi per il raddoppio del bacino di reclutamento | – | – | 10 mio. | 10 mio. | 10 mio. | Ancora da quantificare |
| Protezione civile (e/o parte protezione contro le catastrofi) | 50 mio. | 200 mio. | 200 mio. | 200 mio. | 200 mio. | Ancora da quantificare |
| Servizio civile (e/o parte protezione contro le catastrofi) | 160 mio. | 135 mio. | 80 mio. | 80 mio. | – | Ancora da quantificare |
| Costi IPG nuova organizzazione | – | – | – | 775 mio. | 830 mio. | – |
| Costi IPG totali | 760 mio. | 895 mio. | 850 mio. | 1625 mio. | 1600 mio. | Ancora da quantificare |
| **Tassa d'esenzione dall'obbligo militare** | | | | | | |
| Stima sommaria | 174 mio. | 100 mio. | 870 mio. | 348 mio. | 348 mio. | Ancora da quantificare |

| | Stato 2017 | Obbligo di prestare servizio di sicurezza | Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno | Servizio civico obbligatorio senza libera scelta | Servizio civico obbligatorio con libera scelta | Status quo plus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Istruzione, equipaggiamento, infrastrutture, esecuzione e amministrazione** | | | | | | |
| Costi per istruzione, equipaggiamento e infrastrutture esercito | Valori non rilevati | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare | Ancora da quantificare |
| Costi per istruzione, equipaggiamento, amministrazione protezione civile | 200 mio. | – | 800 mio. | 800 mio. | 800 mio. | Ancora da quantificare |
| Costi per l'esecuzione servizio civile | 37 mio. | 31,5 mio. | 18,5 mio. | 18,5 mio. | – | Ancora da quantificare |
| Costi per istruzione, equipaggiamento, amministrazione protezione contro le catastrofi (variante obbligo di prestare servizio di sicurezza) | – | Ancora da quantificare | – | – | – | – |
| Costi per l'esecuzione nuova organizzazione | – | – | – | 170 mio. | 180 mio. | – |
| Ricavi risultati dai tributi degli istituti d'impiego | 33 mio. | 28 mio. | 16,5 mio. | 166 mio. | 160 mio. | Ancora da quantificare |

*Allegato 3*

# Possibilità di ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio: risultati del sondaggio e delle indagini conoscitive

## 1. Sondaggio e indagini conoscitive

Dato che l'ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio può comportare dei cambiamenti per una buona parte della società, è importante chiarire la posizione soprattutto delle fasce di popolazione interessate. Per farlo, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha commissionato un sondaggio e svolto delle indagini conoscitive.

Il sondaggio è stato condotto dall'istituto LINK di Zurigo. Si tratta dello stesso istituto che realizza i sondaggi per il PF di Zurigo. Per il sondaggio sono state selezionate circa 1400 persone rappresentative della popolazione totale per sesso, età e regione di domicilio.

Le indagini conoscitive sono state organizzate dalla ditta *askplus.ch* (www.askplus.ch). Lo scopo di queste era capire la posizione delle fasce di popolazione direttamente interessate da eventuali modifiche, con una minore attenzione alle opinioni politiche di fondo e una maggiore considerazione dei parametri fondamentali di possibili sistemi dell'obbligo di prestare servizio.

Nelle indagini conoscitive sono state coinvolte le seguenti organizzazioni: organizzazioni femminili (Alleanza F, Business Professional Women, FiT Donne in TAZ); associazioni giovanili (Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili, Federazione Svizzera dei Parlamenti dei Giovani, Conférence romande des délégué(e)s de l'enfance et de la jeunesse); economiesuisse; Unione sindacale svizzera; prof. dr. Aymo Brunetti in qualità di esperto di economia nazionale; possibili beneficiari di prestazioni degli obbligati al servizio (H+ Gli Ospedali Svizzeri, CURAVIVA – associazione di categoria delle istituzioni per persone bisognose di assistenza, Pro Natura, Fondazione Azioni Ambiente); think tank politici (Avenir Suisse, Operation Libero); i promotori dell'iniziativa *servicecitoyen.ch*; Società Svizzera degli Ufficiali (SSU); CIVIVA – associazione del servizio civile e partiti politici (GSS, Giovani UDC, Giovani del Centro, GLRS, Giovani Verdi, Giovani PEV, giovani verdi liberali).

## 2. Domande sul sistema dell'obbligo di prestare servizio e sui parametri fondamentali per gli adeguamenti

Il sondaggio e le indagini conoscitive erano volti a evidenziare segnali di consenso verso possibili ulteriori sviluppi del sistema dell'obbligo di prestare servizio, soprattutto attraverso le seguenti domande:

- Come viene valutata, tra le giovani generazioni, la disponibilità a prestare servizio? Come deve essere impostato il servizio per ottenere il massimo grado di disponibilità?
- Qual è il peso dato al sistema di milizia? Sarebbero concepibili sistemi alternativi al sistema di milizia (esercito di professionisti)?

- Deve essere introdotto un obbligo generale di prestare servizio esteso anche alle donne? A tal fine c'è bisogno di un maggiore impegno per garantire parallelamente l'uguaglianza tra donne e uomini in altri settori della società, magari più importanti?
- Quanto è importante la parità di trattamento in materia di servizio? Tutti i cittadini devono dare il loro contributo oppure si può pensare che prestino servizio soltanto le persone che sono davvero necessarie?
- Se il pool di persone soggette all'obbligo di leva raddoppiasse a seguito dell'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne e se non tutti dovessero effettivamente prestare servizio: si dovrebbe pagare una tassa d'esenzione per i servizi non prestati oppure bisognerebbe introdurre incentivi positivi per fare in modo che le persone prestino i servizi previsti?
- Gli obbligati al servizio devono continuare a essere impiegati nei settori attuali oppure sarebbe opportuno estendere i generi di servizio e il computo delle prestazioni a nuovi settori non direttamente rilevanti per la sicurezza?
- Come viene valutata la capacità degli istituti d'impiego nel campo della sanità pubblica e dell'ambiente di offrire agli ulteriori obbligati al servizio la possibilità di svolgere attività appropriate ed efficienti senza fare concorrenza al settore privato?
- La consapevolezza del Consiglio federale in merito al problema dell'evoluzione degli effettivi dell'esercito e della protezione civile è condivisa dagli interpellati?

## 3. Risultati del sondaggio

Siccome in questo sondaggio non sono state poste esattamente le stesse domande di quello del PF di Zurigo, anche nei risultati è possibile riscontrare talvolta delle differenze, come descritto qui di seguito.

*Disponibilità a prestare servizio*

I giovani che hanno partecipato al sondaggio si sono detti disposti a prestare servizio, il che coincide con l'esito del sondaggio del PF di Zurigo. L'interesse personale era tuttavia un aspetto prioritario: per gli interpellati era infatti molto importante poter trarre un beneficio personale dal servizio e avere la possibilità di ampliare il proprio bagaglio di esperienze. Ciò vale sia per l'attribuzione (esercito, protezione civile, servizio civile) sia per l'organizzazione dell'obbligo di prestare servizio (durata dei diversi periodi di servizio).

La maggior parte degli interpellati preferirebbe prestare servizio piuttosto che dover versare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Rispetto al sondaggio del PF, qui è emerso più chiaramente che la disponibilità a prestare servizio aumenta di pari passo con l'idea di trarre un beneficio personale dal servizio. Altri aspetti importanti che sono stati rilevati sono sensatezza del servizio, la conciliabilità con la pianificazione della propria vita privata e la possibilità di computo nella formazione continua civile.

*Estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne*

In linea di principio, i risultati delle risposte di questo sondaggio collimano con quelli del PF: circa due terzi degli interpellati non sono contrari a un'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne. Su questo tema gli uomini hanno espresso una posizione nettamente più positiva rispetto alle donne.

*Importanza della parità di trattamento in materia di servizio*

La maggior parte riteneva che la parità di trattamento in materia di servizio potesse essere raggiunta grazie a degli incentivi e si è detta contraria a una discriminazione delle persone non soggette all'obbligo di prestare servizio. Ciò concerne anche la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, che dovrebbe essere corrisposta nel caso in cui solo una parte delle persone di una determinata fascia d'età dovesse essere chiamata in servizio a causa della mancanza di fabbisogno, proprio come accade in Norvegia.

Inoltre, una maggioranza si è detta favorevole a un allineamento temporale dei diversi servizi: gli obbligati al servizio devono prestare lo stesso numero di giorni di servizio a prescindere da dove siano impiegati (esercito, protezione civile o servizio civile).

*Adeguamento del sistema dell'obbligo di prestare servizio*

L'opinione della larga maggioranza degli interpellati è che l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio con la ripartizione dei compiti tra le diverse istituzioni sia idoneo: pertanto in pochi si sono espressi a favore di adeguamenti dei singoli compiti o del sistema. L'idea di estendere l'obbligo di prestare servizio ad altri settori ha riscosso un chiaro consenso: la maggior parte degli interpellati si è detta favorevole al computo di prestazioni fornite a titolo gratuito alla società (p. es. assistenza a parenti anziani) sul totale obbligatorio di giorni di servizio.

*Consapevolezza del problema relativo all'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile*

Al giorno d'oggi solo una piccola parte degli interpellati ritiene che l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile rappresenti un problema: la maggioranza non ha individuato alcun problema che le organizzazioni stesse non debbano risolvere autonomamente. Anche sull'arco di dieci anni, solo una minoranza degli interpellati presume che ci possano essere problemi legati all'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile.

## 4. Risultati delle indagini conoscitive

Alla prima indagine conoscitiva hanno partecipato rappresentanti dei partiti politici, della Società svizzera degli ufficiali e dell'associazione *servicecitoyen.ch*, mentre alla seconda indagine conoscitiva hanno preso parte esperti di economia, rappresentanti del mondo economico e di organizzazioni di eventuali beneficiari di prestazioni e alla terza hanno partecipato organizzazioni femminili e giovanili.

Spesso negli interventi dei partiti politici, delle associazioni giovanili e delle associazioni femminili hanno trovato riflesso orientamenti partitici. Gli interventi dei rappresentanti del mondo economico e dei beneficiari di prestazioni si sono concentrati maggiormente su aspetti legati al fabbisogno, all'utilità, ai costi e all'efficienza.

*Disponibilità a prestare servizio*

Dato che i giovani partecipanti alle indagini conoscitive sono persone giovani che si impegnano in seno ad associazioni e a federazioni, è lecito presumere che si tratti di una fascia non propriamente rappresentativa per quanto concerne senso civico e impegno a favore della collettività. Durante le discussioni con le associazioni giovanili riguardo al tema della disponibilità a prestare servizio nel corso delle indagini conoscitive tuttavia è emerso un quadro simile a quello che emerge dai risultati del sondaggio sottoposto ai giovani partecipanti.

Vi è senz'altro la disponibilità a prestare servizio. Tuttavia non è incondizionata, bensì è associata al desiderio di poter scegliere liberamente almeno il genere di servizio. Prestare servizio su base volontaria e quindi senza che vi sia un obbligo sarebbe considerata la soluzione ideale.

In ogni caso le giovani generazioni attribuiscono grande importanza al fatto che prestare servizio sia un'attività sensata. L'idea è che l'attività sia sensata di per sé, ma anche che sia utile per chi presta servizio.

Oltre alla libertà di scelta e a un'attività sensata, vi sono altri fattori rilevanti per rendere più attrattivo l'obbligo di prestare servizio: maggiore flessibilità nel servizio, periodi di servizio in linea di massima più brevi, libertà di scegliere più individualmente il luogo di servizio nonché un'applicabilità evidente di quanto appreso nella vita professionale e civile.

*Importanza del sistema di milizia*

Da parte dei rappresentanti dei partiti politici, della Società svizzera degli ufficiali nonché delle associazioni femminili e giovanili vi è un'identificazione molto forte con il sistema di milizia e questi enti hanno sottolineato l'effetto positivo sulla coesione sociale, i benefici per la collettività, ma anche i benefici individuali legati al servizio nel sistema di milizia. Talvolta però, l'obbligo di prestare servizio su cui si fonda il sistema di milizia, ritenuto non più al passo con i tempi in particolare dai partiti politici di sinistra, ha dato adito a contestazioni.

In linea di massima gli operatori economici e i beneficiari di prestazioni hanno appoggiato a grande maggioranza il sistema di milizia. Tuttavia vi era unità di vedute con i partecipanti ad altre indagini conoscitive riguardo al fatto che sistemi basati su un obbligo non sono più ritenuti al passo con i tempi e che quindi l'apporto di personale ove possibile dovrebbe avvenire con volontari. Gli effettivi dell'esercito e della protezione civile non dovrebbero essere delle entità rigide, bensì essere proporzionate rispetto alla relativa minaccia.

*Estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne*

In nessuna indagine conoscitiva sono state riscontrate resistenze esplicite riguardo a una maggiore inclusione delle donne. Tuttavia, per quanto riguarda l'introduzione di un obbligo vero e proprio di prestare servizio le opinioni sono state molto divergenti. Diversamente da quanto emerso dal sondaggio, rispetto agli uomini le donne hanno mostrato un atteggiamento tendenzialmente più aperto riguardo a un obbligo di prestare servizio (per le donne). Quanto più giovani erano i partecipanti, tanto più favorevole era il loro atteggiamento al riguardo. In generale è stato valutato in termini

positivi il fatto che venga avviato un dibattito su questo argomento; tuttavia quest'ultimo potrebbe essere portato avanti solo in un contesto più ampio. Di conseguenza un nuovo obbligo di prestare servizio dovrebbe essere introdotto solo se contestualmente venissero adottati dei provvedimenti volti a promuovere ulteriormente l'uguaglianza tra donne e uomini. Occorre migliorare la conciliabilità tra attività professionale, vita privata e istruzione. Da più parti è stata formulata la richiesta di pari opportunità per quanto riguarda le offerte in materia d'istruzione per uomini e donne nel quadro dell'obbligo di prestare servizio (ivi compreso l'accesso ad attività nel servizio civile).

È stata respinta nettamente l'idea secondo cui alle donne verrebbero imposti nuovi obblighi per i quali sarebbero tenute a versare una tassa d'esenzione dall'obbligo di prestare servizio, qualora risultassero inabili o non vi fosse un impiego per loro.

Gli esponenti politici e gli operatori economici hanno osservato che vista la situazione attuale relativa all'uguaglianza tra donne e uomini, probabilmente sarebbe troppo presto per introdurre un obbligo di prestare servizio per le donne. In particolare le associazioni femminili hanno sottolineato che un obbligo supplementare non deve comportare svantaggi aggiuntivi, tra cui un'assenza ancora più lunga dal posto di lavoro a causa dell'obbligo di prestare servizio, fatto che, accompagnato dall'assenza prolungata per maternità, andrebbe a scapito delle donne sul mercato del lavoro. In ogni caso occorrerebbe stabilire quali organizzazioni di quale dimensione sarebbero davvero necessarie. I benefici associati a un obbligo di prestare servizio anche per le donne dovrebbero essere comprensibili. Sotto il profilo economico giorni di servizio supplementari sono inopportuni in quanto il rapporto tra costi e benefici è sfavorevole. Con un raddoppiamento degli obbligati al servizio la necessità di mettere a confronto i benefici economici di un obbligo di prestare servizio con quelli associati a un'attività professionale sarebbe ancor più impellente.

Dalle indagini conoscitive è emerso che in generale sistemi basati su un obbligo vengono messi in discussione ed è auspicata una focalizzazione sul carattere volontario. L'idea astratta di un servizio prestato a beneficio della collettività è più popolare rispetto all'attuazione concreta con un obbligo di prestare servizio.

*Importanza della parità di trattamento in materia di servizio*

Per quanto riguarda l'importanza della parità di trattamento in materia di servizio sono emerse due tendenze.

Da un lato il contributo fornito dagli obbligati al servizio a favore della collettività continua a essere molto apprezzato, in particolare tra le associazioni femminili e quelle giovanili. Tuttavia l'auspicio che vi sia possibilità di scegliere e che prestare servizio sia un'attività volontaria è stato ribadito anche in questa sede.

D'altro lato vi è l'aspettativa che venga impiegato solo il personale effettivamente necessario. In particolare per i rappresentanti dell'economia la parità di trattamento in materia di servizio è solo di importanza subordinata; maggiore importanza è stata attribuita a considerazioni legate all'efficienza che mettono in discussione un servizio non orientato al fabbisogno. Anche i partiti politici sono dell'avviso che nessuno debba prestare servizio «per principio».

In termini complessivi, alla parità di trattamento in materia di servizio intesa come sollecitazione simile per tutti coloro che prestano servizio non è stata attribuita un'importanza particolarmente elevata.

*Tassa d'esenzione versus incentivi*

In relazione alla parità di trattamento in materia di servizio è stata posta la domanda di come fare affinché il numero degli obbligati al servizio che prestano effettivamente servizio sia il più elevato possibile. In tale contesto sono stati messi a confronto due approcci: tasse d'esenzione per coloro che non prestano servizio e la creazione di incentivi positivi per coloro che prestano servizio.

Dalle discussioni è emerso che un sistema basato su tasse d'esenzione viene valutato in termini più critici in quanto ha carattere punitivo. In particolare viene respinta l'ipotesi estrema secondo cui gli obbligati al servizio dovrebbero versare tasse d'esenzione se sono disponibili a prestare servizio ma non c'è bisogno di loro.

La grande maggioranza degli interpellati è convinta che sia possibile ottenere risultati migliori creando incentivi economici e migliorando l'attrattiva. Tuttavia tutti gli interpellati ritengono che sia eccessivo privilegiare gli obbligati al servizio quando si tratta di occupare posti in seno all'Amministrazione federale, come avviene in Norvegia.

*Estensione delle attività a settori nuovi, non direttamente rilevanti per la sicurezza?*

Una parte degli interpellati era dell'opinione che sarebbe opportuno ridefinire il concetto di «rilevante per la sicurezza» come condizione per un obbligo di prestare servizio. Ciò è stato motivato con la crescente carenza di personale nel settore sanitario, con l'aumento delle catastrofi dovute a calamità naturali e delle situazioni di emergenza dovute ai cambiamenti climatici e con la penuria di personale nelle cariche di milizia. Partendo da questa prospettiva, a rigor di logica sarebbe corretto estendere i settori d'impiego degli obbligati al servizio. Inoltre le associazioni giovanili hanno argomentato che così facendo prestare servizio verrebbe resa un'attività più attrattiva e sarebbe più semplice individuare il senso del servizio.

Tuttavia rappresentanti del mondo economico e dei beneficiari di prestazioni ritengono che vi siano scarse potenzialità per quanto riguarda l'estensione degli ambiti di attività. Gli obbligati al servizio entrerebbero in concorrenza con il settore privato in situazioni in cui esistono alternative private. Il ricorso a un corpo di riserva che non entra in concorrenza con l'economia è accettabile in una situazione di emergenza per un periodo di tempo limitato, ma in una situazione normale rappresenterebbe un intervento eccessivo nell'economia in particolare per datori di lavoro e lavoratori. Secondo i possibili beneficiari di prestazioni, un'estensione andrebbe a scapito anche del volontariato molto diffuso e dell'idea di solidarietà che vi è alla base.

Inoltre una parte degli interpellati ha espresso il dubbio se l'impiego di obbligati al servizio in ambiti che non hanno un nesso evidente con la sicurezza è compatibile con il divieto del lavoro forzato secondo la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Anche sotto il profilo economico sarebbe poco opportuno estendere i campi di attività, in quanto un numero ingente di giovani attivi professionalmente verrebbe impiegato

in attività estranee alle competenze che hanno appreso, oltretutto senza che questi apprendano competenze rilevanti sotto il profilo professionale. È improbabile che una valutazione dei costi e dei benefici economici deponga a favore di un'estensione delle attività svolte da obbligati al servizio a settori aggiuntivi, non direttamente rilevanti per la sicurezza.

*Fabbisogno e capacità di assorbimento nei settori sanità, cure e protezione della natura*

Se l'obbligo di prestare servizio venisse esteso alle donne, probabilmente rispetto ad oggi sarebbe disponibile un numero sensibilmente maggiore di obbligati al servizio per impieghi nei campi della sanità, delle cure e della protezione della natura. Pertanto si pone la questione di quanti siano gli obbligati al servizio che possono essere assorbiti dagli istituti d'impiego interessati per attività sensate sotto il profilo economico.

Dalle indagini conoscitive è emerso che l'emergenza in essere per quanto riguarda il personale di cura non può essere risolta impiegando obbligati al servizio. Questi ultimi non hanno le qualifiche necessarie.

Se gli ospedali o le case per anziani avessero a disposizione un numero maggiore di obbligati al servizio, sarebbe possibile fornire prestazioni non mediche in quantità maggiore ai pazienti. Vi rientrano attività come l'accompagnamento durante passeggiate o letture ad alta voce per anziani.

I rappresentanti di questi istituti d'impiego erano concordi nel sostenere che i loro istituti potessero occupare un numero leggermente superiore di persone. A tale scopo occorrerebbero tuttavia delle qualifiche onerose. Un numero maggiore di obbligati al servizio sarebbe associato a oneri di gestione significativi per gli istituti d'impiego interessati.

Secondo i beneficiari di prestazioni l'impiego aggiuntivo di obbligati al servizio comporta un ulteriore problema, ovvero la possibilità che persone a basso reddito vengano estromesse dal mercato.

*Consapevolezza riguardo al problema legato all'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile*

Come nel sondaggio, anche durante le indagini conoscitive è stata discussa la questione se i partecipanti percepiscono la situazione inerente all'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile come un problema e se, in caso affermativo, questo problema giustificherebbe profondi cambiamenti nel sistema dell'obbligo di prestare servizio.

Anche durante le indagini conoscitive è stato possibile constatare che non vi è consapevolezza riguardo al problema relativo all'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Le difficoltà che l'esercito e la protezione civile incontrano nel reclutare un numero sufficiente di obbligati al servizio non vengono considerate un problema sociale. Se sussiste un problema legato agli effettivi, sarebbe compito delle relative organizzazioni risolverlo nel contesto odierno. Se il sistema dell'obbligo di prestare servizio dovesse essere modificato, ciò dovrebbe avvenire per una necessità

sociale e in presenza di un bisogno comprovato. Gli interpellati ritengono che l'apporto insufficiente di personale in seno all'esercito e alla protezione civile non rappresenti un motivo sufficiente.

## 5. Valutazione delle varianti elaborate

Durante le indagini conoscitive sono state chieste e discusse valutazioni relative ai parametri fondamentali delle prime quattro varianti. La variante *Giornata di orientamento per tutti* si è aggiunta in corso d'opera e quindi non è stata oggetto di valutazione.

*Variante Obbligo di prestare servizio di sicurezza*

Rispetto al sistema odierno e anche rispetto alle altre varianti, i parametri fondamentali della variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* sono stati valutati in termini piuttosto positivi:

- Da un lato, nel corso delle indagini conoscitive la maggioranza per diversi motivi ha valutato in termini positivi il fatto che l'obbligo di prestare servizio non venga esteso ad altre fasce di reclutamento. La maggioranza degli interpellati ha ritenuto che in particolare per l'estensione alle donne i tempi non siano ancora maturi.
- Gli interpellati ritengono che con questa variante il problema legato alla distorsione della concorrenza e al divieto del lavoro forzato sia solo marginale, in quanto rispetto alle due varianti che prevedono un servizio civico obbligatorio il numero degli obbligati al servizio impiegati in ambiti estranei alla sicurezza è sensibilmente inferiore.
- Inoltre, rispetto alle altre varianti questa variante comporta un numero inferiore di giorni di servizio supplementari, per i quali il fabbisogno deve sempre essere ben motivato.

Tuttavia questa variante si pone in contrasto con le evidenze fondamentali raccolte con il sondaggio e le indagini conoscitive:

- Il fatto che la durata del servizio sia uguale per tutti gli obbligati al servizio è in linea con il principio della parità di trattamento in materia di servizio. Però si pone in contrasto con l'approccio richiesto da più parti secondo cui è il fabbisogno effettivo a dover essere determinante. Questa variante genera giorni di servizio che non sono necessari per adempiere i compiti di protezione contro le catastrofi. Né i datori di lavoro né i sindacati ritengono che si tratti di una buona soluzione e anche nel sondaggio ha prevalso l'opinione secondo cui il sistema dell'obbligo di prestare servizio debba essere orientato al fabbisogno.
- La variante non si scosta inoltre dal principio odierno del servizio predeterminato, fatto che si pone in contraddizione con l'auspicio espresso da più parti che il genere di servizio possa essere scelto liberamente e che vi sia maggiore flessibilità nel servizio.

– Questa variante si basa su un *obbligo* di prestare servizio, fatto che si pone in contraddizione con la tendenza verso il carattere volontario del servizio e quindi è in contrasto con richieste formulate a più riprese.

*Variante Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*

Nel sondaggio e durante le indagini conoscitive i parametri fondamentali di questa variante hanno incontrato molto meno favore rispetto a quelli della variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, nonostante siano stati riconosciuti i suoi pregi:

– Secondo questa variante l'attività di reclutamento è orientata al fabbisogno. Pertanto soddisfa una delle richieste principali formulate dai rappresentanti del mondo economico e dei sindacati.

– Inoltre, rispetto alle altre varianti questa genera meno giorni di servizio supplementari, per i quali il fabbisogno deve sempre essere ben motivato.

– Gli obbligati al servizio vengono impiegati nel quadro attuale, in numero paragonabile e per gli stessi compiti all'interno dell'esercito, della protezione civile e del servizio civile. Pertanto non ne risulta una distorsione del mercato e anche la questione legata alla compatibilità con il divieto del lavoro forzato non è più impellente rispetto a oggi.

In linea di principio gli interpellati nel corso del sondaggio e delle indagini conoscitive hanno ritenuto però che questa variante non fosse idonea a trovare consensi:

– Il fatto che sia stato avviato un dibattito sull'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne svizzere è stato accolto con favore. In prevalenza però si è ritenuto che i tempi non siano maturi per un tale obbligo per le donne. Inoltre vi sarebbe ancora un'eccessiva necessità d'intervento per quanto riguarda l'uguaglianza tra donne e uomini in altri ambiti.

– In particolare durante le indagini conoscitive è stata respinta nettamente l'idea secondo cui donne soggette all'obbligo di prestare servizio, ma non reclutate, debbano versare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

– Al pari dell'obbligo di prestare servizio di sicurezza, anche questa variante si fonda su un *obbligo* di prestare servizio, fatto che si pone in contraddizione con l'idea espressa di frequente che il servizio debba avere carattere volontario.

*Variante Servizio civico obbligatorio*

Stando agli interpellati, gli elementi attività sensata, maggiore considerazione per la volontà libera, libera scelta del genere di servizio, l'arricchimento personale grazie all'esperienza di servizio e la necessità di rendere più ampio il concetto di sicurezza depongono a favore dell'introduzione di un servizio civico obbligatorio.

– Molti degli interpellati si sono detti favorevoli a estendere i settori di attività, in quanto ciò permetterebbe di aumentare anche la sensatezza e quindi anche l'attrattiva del servizio.

– Rispetto alle varianti precedenti, questa variante permette di tenere in maggiore considerazione l'auspicio espresso a più riprese che vi siano maggiori possibilità di impiego e i benefici a ciò associati del servizio per l'individuo.
– La maggiore focalizzazione su ambiti estranei al concetto tradizionale di sicurezza permetterebbe di dare seguito all'aspettativa espressa di frequente di ridefinire il concetto di sicurezza.

Tuttavia la maggior parte dei parametri fondamentali di questa variante hanno suscitato scetticismo nel sondaggio e durante le indagini conoscitive. Oltre alla valutazione critica di un'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne, in particolare l'estensione dell'obbligo di prestare servizio ad altri settori d'impiego e i relativi benefici hanno dato adito a discussioni controverse:

– L'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne dovrebbe essere motivata con un fabbisogno comprovabile ed essere accompagnata da ulteriori iniziative volte a raggiungere l'uguaglianza tra donne e uomini in altri ambiti.
– I benefici associati a un numero elevato di obbligati al servizio in settori che hanno carenza di personale sono stati riconosciuti per casi d'emergenza, ma non per la situazione normale. Per quanto riguarda la situazione normale, l'estensione ad altri settori d'impiego sarebbe discutibile per quanto riguarda il divieto di concorrenza o il divieto del lavoro forzato. Se gli obbligati al servizio venissero impiegati in settori fondamentali, entrerebbero in concorrenza con le categorie professionali vere e proprie. Se venissero impiegati per attività meno fondamentali, l'obbligo di prestare servizio entrerebbe molto rapidamente in conflitto con il divieto del lavoro forzato.
– Impiegare i cittadini in attività estranee alle loro competenze fondamentali è poco sensato a livello economico, se si considera quali prestazioni potrebbero fornire gli obbligati al servizio se non fossero in servizio.
– Durante le indagini conoscitive i rappresentanti dei beneficiari di prestazioni non hanno ravvisato la possibilità di impiegare in maniera produttiva un numero considerevolmente maggiore di obbligati al servizio. Da un lato tale possibilità è limitata in considerazione delle qualifiche necessarie e d'altro lato gli obbligati al servizio comportano oneri di gestione per gli istituti d'impiego interessati.
– Infine anche questa variante si basa su un *obbligo* di prestare servizio, fatto che si pone in contrasto con l'auspicio espresso a più riprese che il servizio sia volontario.

*Variante Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio*

Nel sondaggio e nel corso delle indagini conoscitive il servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio è stata la variante che ha raccolto i maggiori consensi, ma è stata comunque oggetto di controverse discussioni. Ha incontrato molto favore tra le associazioni giovanili e i partiti giovanili, mentre è stata valutata molto meno positivamente dai rappresentanti del mondo economico e dai sindacati. Le persone favorevoli hanno attribuito particolare importanza a un'attività sensata, alla libertà di scegliere il genere di servizio e alla maggiore attrattiva:

- Questa variante è quella più in linea con l'auspicio espresso da più parti di poter scegliere liberamente e quindi con l'utilità personale del servizio per l'individuo.
- Secondo gli interpellati, più è ampia la gamma delle attività svolte dagli obbligati al servizio, più l'attività è sensata e quindi maggiore è anche l'attrattiva del servizio.
- Con la maggiore focalizzazione su settori estranei al concetto tradizionale di sicurezza si verrebbe incontro all'aspettativa espressa di frequente di ridefinire il concetto di sicurezza.

Allo stesso tempo gli interpellati hanno condiviso lo scetticismo riguardo a svariati parametri fondamentali, al pari del servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio:

- L'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne dovrebbe essere motivata con un bisogno comprovabile ed essere accompagnata da ulteriori iniziative volte a raggiungere l'uguaglianza tra donne e uomini in altri ambiti.
- Un'estensione dell'obbligo di prestare servizio ad altri settori d'impiego sarebbe ancor più discutibile per quanto concerne il divieto di concorrenza e il divieto del lavoro forzato rispetto alla variante che prevede il servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio, perché in tal caso si aggiungerebbero ulteriori settori. Se gli obbligati al servizio venissero impiegati in settori fondamentali, entrerebbero in concorrenza con le categorie professionali vere e proprie. Se venissero impiegati in settori meno fondamentali, l'obbligo di prestare servizio entrerebbe ben presto in conflitto con il divieto del lavoro forzato.
- Impiegare i cittadini in attività estranee alle loro competenze fondamentali è poco sensato a livello economico, se si considera quali prestazioni potrebbero fornire gli obbligati al servizio se non fossero in servizio.
- Durante le indagini conoscitive i rappresentanti dei beneficiari di prestazioni non hanno individuato possibilità di impiegare in maniera produttiva un numero nettamente superiore di obbligati al servizio. Da un lato tale possibilità è limitata in considerazione delle qualifiche necessarie e d'altro lato gli obbligati al servizio comportano oneri di gestione per gli istituti d'impiego interessati.

Infine anche questa variante si basa su un *obbligo* di prestare servizio, il che si pone in contrasto con l'auspicio espresso a più riprese che prestare servizio sia un'attività svolta su base volontaria.