



15 gennaio 2025

Rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio

Approfondimenti sulle varianti «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» e «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno»

Compendio

Situazione iniziale

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio disciplina l'assegnazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio all'esercito, alla protezione civile e al servizio civile. Al momento del reclutamento si stabilisce, sulla base di criteri di idoneità oggettivi, quale servizio esse dovranno prestare. Le persone idonee al servizio militare prestano servizio militare, a meno che non vi sia un conflitto di coscienza. In tal caso, prestano un servizio civile sostitutivo la cui durata è pari a una volta e mezza quella del servizio militare. Le persone soggette all'obbligo di leva che sono inidonee al servizio militare, ma idonee al servizio di protezione civile prestano il loro servizio nella protezione civile, mentre le persone soggette all'obbligo di leva che non sono idonee né al servizio militare né al servizio di protezione civile devono pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare, a meno che non siano esentate a causa di una notevole menomazione.

Un ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio è indispensabile per diversi motivi. Nonostante le varie misure adottate per ridurre le partenze, in particolare quelle dovute al passaggio al servizio civile, nel medio termine non vi è la certezza che l'esercito possa mantenere l'effettivo reale di 140 000 militari necessario per garantire un effettivo regolamentare di 100 000 militari. Per quanto concerne la protezione civile, già ora gli effettivi sono inferiori all'attuale obiettivo di 72 000 militi. La guerra della Russia contro l'Ucraina mostra chiaramente che la protezione civile deve prevedere prestazioni anche in caso di guerra, senza ridurre le attuali prestazioni volte a far fronte a catastrofi e situazioni d'emergenza. Questo richiede, oltre a investimenti nelle infrastrutture, più personale (di milizia). Come nell'esercito, occorre tenere conto del fatto che, in caso di necessità, non tutti i militi della protezione civile potranno entrare in servizio, motivo per cui anche nella protezione civile dovrà essere introdotto un effettivo reale più elevato dell'effettivo regolamentare.

Negli ultimi anni il Consiglio federale si è occupato più volte dell'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile come pure dell'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Il 4 marzo 2022 ha approvato la seconda parte del rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, in cui venivano presentate quattro varianti per un ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio: «Obbligo di prestare servizio di sicurezza», «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» e due varianti relative al «servizio civico obbligatorio» (con o senza libera scelta del genere di servizio). Il Consiglio federale ha deciso di non portare avanti queste ultime due varianti e ha invece incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) di sottoporre a un esame approfondito, insieme al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), le varianti «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» e «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» entro la fine del 2024, redigendo un rapporto e presentandogli proposte per un'eventuale attuazione. I risultati di tali approfondimenti sono oggetto del presente rapporto.

Contenuto del rapporto

Il rapporto delinea per entrambe le varianti le prestazioni da fornire, l'attribuzione degli obbligati al servizio all'esercito, alla protezione civile e al servizio civile, gli effettivi necessari per l'adempimento dei compiti, la durata dell'obbligo di prestare servizio, i costi e la loro ripartizione tra Confederazione e Cantoni nonché gli aspetti giuridici.

Obbligo di prestare servizio di sicurezza

Con questa variante, il servizio di protezione civile e il servizio civile vengono riuniti in una nuova organizzazione: la «protezione contro le catastrofi». Il numero di giorni di servizio viene notevolmente aumentato rispetto a quello dell'attuale protezione civile. Come i militari, le persone incorporate nella protezione contro le catastrofi prestano 245 giorni di servizio nell'arco di dieci anni. Tale numero comprende 146 giorni di servizio nel reparto (istruzione e corsi di ripetizione) e 99 giorni di servizio in attività individuali. Per le persone incorporate nella protezione contro le catastrofi per motivi di coscienza, il numero di giorni di servizio varia a seconda di quanti giorni di servizio sono già stati prestati nell'esercito.

In media i giorni di servizio sono 285: 146 giorni di servizio nel reparto (istruzione, corsi di ripetizione) e 139 giorni di servizio in attività individuali.

L'aumento dell'effettivo nella futura protezione contro le catastrofi rispetto all'attuale protezione civile e il notevole incremento del numero di giorni di servizio per migliorare l'istruzione e aumentare la capacità prestazionale comportano costi più elevati.

Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno

Con questa variante, tutte le cittadine e tutti i cittadini svizzeri sono soggetti all'obbligo di leva. Al momento del reclutamento viene selezionato un numero sufficiente di persone necessarie per garantire gli effettivi dell'esercito e della protezione civile. Le persone che non vengono prese in considerazione né per l'esercito né per la protezione civile devono pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare, a meno che non siano esentate a causa di una notevole menomazione. Chi viene reclutato per l'esercito, ma non può conciliare il servizio militare con la propria coscienza, continua ad avere la possibilità di prestare un servizio civile sostitutivo, che – come quello attuale – ha una durata pari a una volta e mezza quella del servizio militare. In linea di principio, la ripartizione dei compiti e delle competenze rimane invariata: per il servizio militare e il servizio civile sostitutivo, la responsabilità spetta alla Confederazione, mentre per la protezione civile incombe principalmente ai Cantoni. Come nella variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza», la Confederazione è responsabile dell'istruzione, ma la competenza per i corsi di ripetizione e le attività individuali è attribuita ai Cantoni.

Anche questa variante comporta un aumento del numero di giorni di servizio prestati nella protezione civile. In confronto alla prima variante, tuttavia, l'incremento è meno pronunciato. Anche in questo caso, nell'arco di dieci anni sono previsti 146 giorni di servizio per l'istruzione e i corsi di ripetizione, ma non è necessario svolgere attività individuali. L'aumento dei giorni di servizio nella protezione civile comporta costi più elevati.

Valutazione delle due varianti

Per la valutazione delle varianti sono stati considerati i seguenti quattro criteri:

- apporto duraturo di personale in seno all'esercito e alla protezione civile: rispetto alla variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza», la variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» ha il vantaggio di poter attingere da un bacino di reclutamento più ampio. Ciò permette di compensare meglio le fluttuazioni delle quote di idoneità e le partenze dovute al passaggio al servizio civile. In entrambe le varianti può essere migliorato l'apporto di personale nel servizio civile sostitutivo. Nella variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza», l'apporto di personale in seno all'esercito dipende dall'eventuale diminuzione, come previsto, dei passaggi al servizio civile sostitutivo. Nel complesso, la variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» soddisfa quindi leggermente meglio il criterio rispetto alla variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»;*
- chiaro fabbisogno di prestazioni che hanno un nesso con la sicurezza: in entrambe le varianti, nell'ambito della protezione civile vengono prestati più giorni di servizio rispetto a oggi. Le due varianti differiscono invece per quanto concerne le prestazioni: rispetto alla variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno», la variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» prevede che vengano prestati più giorni di servizio sotto forma di attività individuali. Tuttavia, il nesso tra queste attività individuali e la sicurezza è indiretto e quindi, in linea di principio, più debole. Pertanto, nel complesso le due varianti soddisfano il criterio in modo sostanzialmente identico;*
- parità di trattamento in materia di servizio: poiché, nella variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza», in primo luogo tutte le persone idonee prestano servizio e, in secondo luogo, i militari e i militi della protezione contro le catastrofi prestano lo stesso numero di giorni di servizio (ad eccezione dei militi della protezione contro le catastrofi con conflitti di coscienza), questa variante garantisce maggiormente la parità di trattamento in materia di servizio rispetto alla variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno». Tuttavia, il quadro cambia radicalmente a favore della variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» se si considera l'uguaglianza tra i sessi come criterio per la parità di trattamento in materia di servizio;*

- finanziamento: *entrambe le varianti generano costi aggiuntivi elevati. Nella variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza», i costi più elevati sono causati dal maggior numero di giorni di servizio prestati. Inoltre, contrariamente a quanto previsto dalla variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno», i costi supplementari generati non possono essere compensati dall'aumento delle entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Pertanto, la variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno» soddisfa meglio il criterio rispetto alla variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza».*

Il Consiglio federale ritiene che, per entrambe le varianti, sia necessaria una modifica degli articoli 59 e 61 della Costituzione federale. Tuttavia, secondo il parere giuridico richiesto, è ammissibile anche un approccio senza revisione costituzionale.

Indice

1.	Situazione iniziale	7
1.1.	Mandato del Consiglio federale	7
1.2.	Obiettivi e delimitazione.....	7
1.3.	Procedura	7
1.4.	Terminologia riguardante l'idoneità e l'inidoneità	8
1.5.	Collaborazione.....	8
2.	Approfondimenti sulla variante	
	<i>Obbligo di prestare servizio di sicurezza</i>	9
2.1.	La variante in breve	9
2.2.	Questioni da chiarire.....	9
2.3.	Il profilo prestazionale dell'esercito	10
2.4.	Il profilo prestazionale della protezione contro le catastrofi	11
2.4.1.	Principi	11
2.4.2.	Attività di reparto della protezione contro le catastrofi	13
2.4.3.	Attività individuali della protezione contro le catastrofi	18
2.5.	Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione contro le catastrofi	20
2.6.	Giorni di servizio da prestare nella variante <i>Obbligo di prestare servizio di sicurezza</i>	20
2.7.	Esecuzione dell'obbligo di prestare servizio di protezione contro le catastrofi e conseguenze dal punto di vista organizzativo	22
2.8.	Calcolo dei costi e delle entrate della protezione contro le catastrofi	24
2.8.1.	Delimitazioni e metodo di calcolo	24
2.8.2.	Costi per un giorno di servizio nella protezione contro le catastrofi	24
2.8.3.	Fattore di costo: numero di persone che prestano servizio nella protezione contro le catastrofi	25
2.8.4.	Calcolo di altri fattori di costo.....	25
2.8.5.	Entrate derivanti dalla protezione contro le catastrofi	27
2.8.6.	Riepilogo dei costi e delle entrate	28
2.9.	Ripartizione dei costi e delle entrate tra Confederazione e Cantoni	32
2.9.1.	Assunzione dei costi per gli investimenti una tantum.....	32
2.9.2.	Ripartizione delle entrate e dei costi ricorrenti annuali.....	32
2.10.	Aspetti giuridici.....	33
2.10.1.	Necessità di legiferare	33
2.10.2.	Conciliabilità con i principi del diritto internazionale	34
2.10.3.	Conciliabilità con il principio della parità di trattamento in materia di servizio e il diritto fondamentale del divieto di discriminazione	35
2.10.4.	Conciliabilità con il principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e del divieto di concorrenza.....	36
3.	Approfondimenti sulla variante <i>Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno</i>	36
3.1.	La variante in breve	36
3.2.	Questioni da chiarire.....	37
3.3.	Il profilo prestazionale dell'esercito e della protezione civile	37
3.3.1.	Il profilo prestazionale dell'esercito	37
3.3.2.	Il profilo prestazionale della protezione civile	38
3.4.	Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile	38
3.5.	Adeguamenti alla comprensione della parità di trattamento in materia di servizio	39
3.6.	Ipotesi sul numero di giorni di servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile	39
3.7.	Considerazioni sugli incentivi e sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare	40
3.7.1.	Considerazioni sugli incentivi	40
3.8.	Calcolo dei costi e delle entrate derivanti dall' <i>obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno</i>	41
3.8.1.	Delimitazioni e metodo di calcolo	42
3.8.2.	Costi ed entrate derivanti dall' <i>obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno</i>	42

3.9.	Ripartizione dei costi e delle entrate tra Confederazione e Cantoni	45
3.9.1.	Assunzione dei costi per investimenti una tantum	45
3.9.2.	Ripartizione delle entrate e dei costi annuali ricorrenti.....	45
3.10.	Aspetti giuridici.....	46
3.10.1.	Necessità di una revisione costituzionale e legislativa.....	46
3.10.2.	Conciliabilità con il divieto del lavoro forzato e la neutralità rispetto al mercato del lavoro.....	47
3.10.3.	Principio della parità di trattamento e del divieto di discriminazione	47
4.	Valutazione delle due varianti	48
4.1.	Criteri	48
4.2.	Ponderazione dei criteri di valutazione.....	51
4.3.	Valutazione riassuntiva.....	52
5.	La giornata informativa obbligatoria per le donne	53
6.	Ulteriore modo di procedere	54

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato del Consiglio federale

Il 4 marzo 2022 il Consiglio federale ha approvato la seconda parte del rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile¹ (di seguito: «secondo rapporto sull'apporto di personale»). In tale rapporto, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), aveva presentato quattro varianti per uno sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio: *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, *Servizio civico obbligatorio senza libera scelta del genere di servizio* e *Servizio civico obbligatorio con libera scelta del genere di servizio*. Oltre a queste varianti, il rapporto trattava anche, nell'ottica di un adeguamento mirato dell'attuale sistema, l'introduzione dell'obbligo per le donne di partecipare alla giornata informativa.

Il Consiglio federale ha deciso di non portare avanti le due varianti relative al servizio civico obbligatorio. Ha invece incaricato il DDPS di sottoporre a un esame approfondito, insieme al DEFR, le varianti Obbligo di prestare servizio di sicurezza e Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno entro la fine del 2024, redigendo un rapporto e presentandogli proposte per un'eventuale attuazione. In tale ambito dovranno essere chiarite le questioni ancora aperte, per esempio in relazione all'effettivo fabbisogno di un prolungamento dei servizi e, quindi, di un aumento correlato dei giorni di servizio nella protezione civile, come pure alla garanzia della parità di trattamento in materia di servizio, all'impostazione di un possibile sistema di incentivi per quanto concerne la variante Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno, alle conseguenze concrete di un'attuazione delle varianti e alle esatte conseguenze in termini di costi. I risultati di questi approfondimenti sono oggetto del presente rapporto. Il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DDPS di esaminare entro la fine del 2024 l'introduzione di una giornata informativa obbligatoria per le donne e di sottoporgli, sempre entro la fine dell'anno, i risultati di tale esame per consentirgli di prendere una decisione in merito.

1.2 Obiettivi e delimitazione

Il presente rapporto intende fornire al Consiglio federale una base per prendere una decisione di principio sull'ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Gli approfondimenti elaborati sono serviti a rispondere alle questioni ancora aperte e a fornire una visione più chiara delle conseguenze in termini di costi. Il rapporto non ha la pretesa di offrire una rappresentazione esaustiva e precisa dei costi, né di presentare già una proposta di finanziamento. Qualora si decidesse di attuare una delle due varianti e/o la giornata informativa obbligatoria per le donne, sarà possibile calcolare con maggiore precisione le conseguenze in termini di costi ed elaborare opzioni di finanziamento.

1.3 Procedura

Per i lavori di approfondimento relativi alle due varianti per uno sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio, è stato inizialmente elaborato un elenco di questioni da chiarire per entrambe le varianti, basato sul secondo rapporto sull'apporto di personale. Successivamente, e sulla base dei risultati, inizialmente sono state chiarite le questioni relative alla variante Obbligo di prestare servizio di sicurezza e poi quelle riguardanti la variante Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno. Già nel secondo rapporto sull'apporto di personale era stato spiegato che entrambe le varianti in

¹ FF 2022 665.

questione, ossia Obbligo di prestare servizio di sicurezza e Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno), richiedono – in caso di attuazione – una revisione della Costituzione federale (Cost.)². Si pongono anche varie questioni giuridiche riguardanti in particolare l'uguaglianza giuridica degli obbligati al servizio, il divieto del lavoro forzato e il principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro. Tali questioni sono state inizialmente esaminate con l'aiuto di un parere giuridico³ esterno. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) si è inoltre espresso in merito alla necessità di una revisione costituzionale in caso di introduzione della variante Obbligo di prestare servizio di sicurezza nonché sulla conciliabilità di questa forma di servizio con il principio dell'uguaglianza⁴. Il parere giuridico è stato redatto dal Prof. Dr. Felix Uhlmann, professore di diritto costituzionale presso l'Università di Zurigo. Entrambe le valutazioni sono state incluse nel presente rapporto. I lavori concernenti la giornata informativa obbligatoria per le donne sono stati portati avanti separatamente dai lavori di approfondimento sulle varianti a lungo termine. Nel settembre del 2024 la bozza del rapporto è stata sottoposta a una consultazione informale con la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP), l'UFG, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, l'Amministrazione federale delle contribuzioni e l'Amministrazione federale delle finanze. I risultati della consultazione sono stati considerati nel rapporto.

1.4 Terminologia riguardante l'idoneità e l'inidoneità

Nel presente rapporto vengono ancora utilizzati i termini «idoneo» e «inidoneo». Tuttavia, in futuro si prevede di abbandonare questa terminologia. Il reclutamento serve a selezionare gli obbligati al servizio per diversi servizi. Una distinzione tra «idoneo» e «inidoneo» come quella effettuata finora non è necessaria a tale scopo e comporta il rischio di un'interpretazione derogatoria del concetto di inidoneità. Per questo motivo, il DDPS sta lavorando per elaborare nuove categorie d'impiego per gli obbligati al servizio. Le tre categorie attuali («idoneo al servizio militare», «idoneo al servizio di protezione civile» e «inidoneo al servizio», ossia non idoneo né al servizio militare né al servizio di protezione civile) saranno rinominate, ma anche differenziate e ampliate, affinché il maggior numero possibile di obbligati al servizio possa prestare servizio. Le nuove categorie terminologiche saranno tuttavia disponibili solo al termine dei lavori di approfondimento, motivo per cui nel presente rapporto vengono utilizzati i termini impiegati finora.

1.5 Collaborazione

Come per l'elaborazione dei due rapporti sull'apporto di personale, il DDPS ha condotto i lavori di approfondimento sulle varianti per l'ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio su due livelli: il comitato direttivo, guidato dalla Segreteria di Stato della politica di sicurezza (SEPOS), ha svolto il ruolo di organo di indirizzo e controllo, mentre il gruppo di lavoro, anch'esso diretto dalla SEPOS, ha eseguito i lavori di approfondimento. A entrambi i livelli, oltre alla SEPOS hanno partecipato ai lavori, per il DDPS, l'Aggruppamento Difesa e l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), mentre per il DEFR l'Ufficio federale del servizio civile (CIVI), insieme a rappresentanti dei Cantoni. A livello di comitato direttivo i Cantoni erano rappresentati dal segretario generale della CG MPP, mentre a livello di gruppo di lavoro da vari rappresentanti della Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile.

² RS 101

³ Beilage 1: Gutachten zuhanden Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) betreffend Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems. Redatto dal Prof. Dr. Felix Uhlmann. Zurigo, 29 maggio 2024.

⁴ Beilage 2: Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems: Stellungnahme zu einem externen Rechtsgutachten. Berna, maggio 2024.

I lavori di approfondimento relativi alla giornata informativa obbligatoria per le donne sono stati condotti dal DDPS in collaborazione con rappresentanti dei Cantoni.

2 Approfondimenti sulla variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*

2.1 La variante in breve

La protezione civile e il servizio civile saranno riuniti in una nuova organizzazione: la protezione contro le catastrofi⁵. Pertanto, questa variante prevede solo due organizzazioni (esercito e protezione contro le catastrofi). Ogni cittadino svizzero sarà tenuto a prestare servizio nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi, mentre le cittadine svizzere potranno prestare servizio in entrambe le organizzazioni su base volontaria. L'esercito rimarrà un mezzo d'impiego della Confederazione, mentre la protezione contro le catastrofi sarà un mezzo d'impiego dei Cantoni (è fatta salva un'eventuale chiamata in servizio nazionale in caso di catastrofi, situazioni d'emergenza o conflitti armati). Affinché l'esercito possa continuare a disporre degli effettivi necessari, gli obbligati al servizio non avranno libertà di scelta tra l'esercito e la protezione contro le catastrofi. Per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza sarà ancora prevista la possibilità di prestare, su richiesta, un servizio civile sostitutivo. Tuttavia, tale servizio non verrà più prestato in un'organizzazione del servizio civile separata, bensì nella protezione contro le catastrofi. Occorre considerare che, per questo gruppo di persone, la durata del servizio sarà più lunga rispetto a quella prevista per le persone che non sono idonee al servizio militare e che quindi vengono attribuite direttamente alla protezione contro le catastrofi. Chi non presterà servizio né nell'esercito né nella protezione contro le catastrofi dovrà pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Al fine di ridurre al minimo i differimenti del servizio per motivi personali o professionali nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi, la tassa d'esenzione dall'obbligo militare sarà dovuta anche se, nell'arco di un anno, non verrà prestato nessun servizio previsto. La tassa pagata sarà rimborsata a chi avrà prestato il totale obbligatorio dei giorni di servizio in una delle due organizzazioni.

2.2 Questioni da chiarire

Per quanto concerne la variante Obbligo di prestare servizio di sicurezza, la prima questione riguarda il profilo prestazionale della protezione contro le catastrofi. Nel secondo rapporto sull'apporto di personale è stato spiegato a grandi linee che la protezione contro le catastrofi assumerà i compiti dell'attuale protezione civile e parte dei compiti dell'attuale servizio civile. I lavori di approfondimento in questo settore avevano l'obiettivo di precisare il profilo prestazionale e, ove necessario, di apportare adeguamenti ai profili prestazionali esistenti.

La seconda questione riguarda il numero di giorni di servizio da prestare nella protezione contro le catastrofi. Nel secondo rapporto sull'apporto di personale, il Consiglio federale aveva previsto 245 giorni di servizio per i militi della protezione contro le catastrofi che vengono direttamente attribuiti a quest'ultima. Le persone idonee al servizio militare che, per motivi di coscienza, sono passate alla protezione contro le catastrofi nel quadro di una nuova incorporazione dovrebbero – come avvenuto finora – prestare un numero maggiore di giorni di servizio, ossia fino a 368 giorni, pari a una volta e mezza il numero previsto per il servizio militare. In base al fabbisogno di prestazioni fornite dalla protezione contro le catastrofi, è possibile elaborare un profilo prestazionale aggiornato, che consente di determinare quanti giorni di ser-

⁵ Nel quadro della consultazione informale, la maggioranza dei Cantoni ha espresso l'opinione secondo cui l'espressione «protezione contro le catastrofi» è troppo restrittiva e limita gli impieghi all'ambito delle catastrofi. È stato pertanto auspicato il mantenimento dell'espressione «protezione civile». Tuttavia, questa soluzione non terrebbe conto del fatto che nella nuova organizzazione è integrato anche l'attuale servizio civile. Per il momento, quindi, si continuerà a utilizzare «protezione contro le catastrofi» come titolo provvisorio, che potrà comunque essere cambiato in caso di attuazione.

vizio sono effettivamente necessari per soddisfarlo, ovvero quanti giorni di servizio nella protezione contro le catastrofi hanno un nesso diretto con il profilo prestazionale e con gli aspetti legati alla sicurezza. Tale nesso, cioè il beneficio diretto per la sicurezza derivante dai giorni di servizio prestati, è stato richiesto da rappresentanti di datori di lavoro e dipendenti durante le indagini conoscitive.

Alla luce di quanto sopra, è possibile fornire una risposta alla domanda in merito alle conseguenze finanziarie del passaggio dal sistema attuale alla variante Obbligo di prestare servizio di sicurezza. Si tratta di una questione chiave per la Confederazione e i Cantoni, così come il soddisfacimento delle esigenze di sicurezza. Affinché tutti i partner coinvolti partano dalle stesse ipotesi riguardo ai costi, occorre da un lato determinare i costi totali e, dall'altro, definire le delimitazioni delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nonché le relative competenze finanziarie.

Infine, si pongono varie questioni giuridiche. Nel secondo rapporto sull'apporto di personale è stato stabilito che occorre sottoporre a revisione gli articoli 59 e 61 Cost. e adeguare la legge militare del 3 febbraio 1995⁶ (LM), la legge federale del 20 dicembre 2019⁷ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC), la legge del 6 ottobre 1995⁸ sul servizio civile (LSC), la legge federale del 12 giugno 1959⁹ sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO) e la legge del 25 settembre 1952¹⁰ sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG) nonché basi legali di rango inferiore, compresa la legislazione cantonale. Inoltre, poiché – con l'attribuzione di persone che finora prestavano servizio civile – nella protezione contro le catastrofi vengono incorporati molti più obbligati al servizio di quanto non avvenga nell'attuale protezione civile, il che genera un aumento dei giorni di servizio prestati in questo ambito, fatto che comporta una potenziale estensione del campo d'impiego, è necessario verificare se la protezione contro le catastrofi è compatibile con il divieto del lavoro forzato secondo Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Ci si chiede inoltre in che misura sia garantita la parità di trattamento in materia di servizio. Da un lato, l'armonizzazione del numero di giorni di servizio da prestare nella protezione contro le catastrofi con quello previsto nell'esercito rafforza la parità di trattamento in materia di servizio; dall'altro, gli obbligati al servizio che vengono incorporati nella protezione contro le catastrofi per motivi di coscienza prestano servizio per una durata pari a una volta e mezza quella del servizio prestato dalle persone incorporate direttamente nella protezione contro le catastrofi. Infine, si pone la questione della conciliabilità delle prestazioni della protezione contro le catastrofi con i principi della neutralità rispetto al mercato del lavoro e del divieto di concorrenza.

2.3 Il profilo prestazionale dell'esercito

Nel secondo rapporto sull'apporto di personale si partiva dal presupposto che le prestazioni dell'esercito (nell'ambito «salvataggio e assistenza ospedaliera») dovessero essere trasferite alla protezione contro le catastrofi. I lavori di approfondimento hanno tuttavia evidenziato che questa soluzione non è appropriata. Per i Cantoni, un simile trasferimento comporterebbe un onere e un impiego di risorse sproporzionati, mentre per l'esercito determinerebbe una riduzione delle prestazioni in caso di difesa. L'esercito deve infatti poter fornire prestazioni negli ambiti dell'assistenza ospedaliera e del salvataggio in tutte le situazioni. La guerra in Ucraina ha dimostrato che tali prestazioni sono molto importanti per le forze armate negli impieghi di combattimento, non da ultimo per preservare la loro libertà d'azione. Pertanto,

⁶ RS 510.10

⁷ RS 520.1

⁸ RS 824.0

⁹ RS 661

¹⁰ RS 834.1

si dovrà rinunciare a un trasferimento. Sarebbe inoltre sproporzionato creare un equivalente in tutti i Cantoni, anche per il notevole onere in termini di coordinamento che una soluzione intercantonale comporterebbe. Sarà invece compito dei Cantoni stabilire, caso per caso, di quali capacità devono disporre autonomamente per quanto concerne i servizi nel campo dell'assistenza ospedaliera e del salvataggio.

Ne consegue che il profilo prestazionale dell'esercito, come delineato nel messaggio del 3 settembre 2014¹¹ concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito, rimane invariato e che, nella variante Obbligo di prestare servizio di sicurezza, l'esercito dovrà fornire tutte le prestazioni rilevanti sotto il profilo della sicurezza nella stessa misura in cui le ha fornite finora. Per poter adempiere questo compito, l'esercito dovrà quindi continuare a disporre di un effettivo reale di 140 000 militari.

2.4 Il profilo prestazionale della protezione contro le catastrofi

2.4.1 Principi

La situazione di minaccia in Europa è peggiorata a seguito dell'attacco da parte della Russia all'Ucraina. Nel rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 il Consiglio federale ha sottolineato la necessità di migliorare la capacità di difesa in un conflitto armato. Gli sviluppi in Europa non influiscono tuttavia solo sull'esercito, ma anche sulla protezione della popolazione. Oltre che alle catastrofi e alle situazioni d'emergenza, quest'ultima deve infatti essere maggiormente orientata all'eventualità di un conflitto armato e ai compiti che ne derivano. I ciberattacchi, che sono ulteriormente aumentati negli ultimi anni, le nuove minacce come gli attacchi con droni e il pericolo – che persiste ormai da anni – di attacchi terroristici rappresentano ulteriori minacce che devono essere tenute in considerazione per il profilo delle capacità della protezione civile in Svizzera. Sulla base degli sviluppi delineati, l'UFPP ha elaborato un'analisi delle capacità della protezione della popolazione¹² (rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato della CPS-N 22.3007 Capacità necessarie alla gestione dei pericoli naturali dovuti al clima) in collaborazione con rappresentanti della rete di partner della protezione della popolazione a livello federale e cantonale. L'analisi delle capacità rappresenta una prima valutazione generale sulla cui base possono essere successivamente concepiti e realizzati lavori concreti per l'ulteriore sviluppo della protezione della popolazione in Svizzera. Nell'analisi: (1) si determinano le capacità di cui deve disporre la rete di partner della protezione della popolazione per poter adempiere i propri compiti in caso di catastrofi, situazioni d'emergenza e conflitti armati; (2) si identificano le capacità attualmente non coperte o insufficientemente coperte; (3) si definiscono le misure da adottare per sviluppare o potenziare le capacità o per colmare le lacune di capacità. L'analisi delle capacità si basa su otto scenari: nel settore «Natura» vengono ipotizzati una siccità su scala nazionale, un'inondazione tricentenaria e un violento terremoto, nel settore «Tecnica» un guasto in una centrale nucleare svizzera, con conseguente penuria di energia elettrica, e nel settore «Società» un attentato terroristico, una pandemia e un conflitto armato. Su tale base, nell'analisi delle capacità vengono individuati 15 campi d'azione, di cui si stanno ora occupando vari dipartimenti e diverse unità amministrative. I servizi competenti definiranno le misure necessarie, le attueranno per quanto possibile e, all'occorrenza, presenteranno proposte al Consiglio federale. Se necessario, dovranno essere effettuate analisi approfondite specificando le misure da adottare.

Sulla base di questa analisi delle capacità e degli eventi degli ultimi anni (pandemia di COVID-19, guerra in Ucraina e altri conflitti), il profilo prestazionale della protezione civile è attualmente in fase di verifica. Al momento della redazione del presente rapporto, tale verifica non era ancora conclusa, ma la tendenza

¹¹ FF 2014 5939

¹² Fähigkeitsanalyse Bevölkerungsschutz. Analyse und Beurteilung notwendiger Fähigkeiten und Identifikation des Handlungsbedarfs. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates SiK-N 22.3007 «Fähigkeiten zur Bewältigung von klimabedingten Naturgefahren» vom 18. Januar 2022, 26 giugno 2024 (disponibile anche in franc.).

seguita per i necessari adeguamenti è chiara e verrà illustrata di seguito. È tuttavia possibile che, al termine della verifica, vengano apportate lievi modifiche¹³. L'analisi mostra che le prestazioni necessarie sono, in linea di principio, incluse nell'attuale profilo prestazionale. Tuttavia, come evidenziato al numero 2.4.2, nell'attuale profilo prestazionale della protezione civile si registrano lacune e, a seconda del Cantone, determinate prestazioni non vengono (più) fornite o vengono fornite solo in misura ridotta. Con una protezione contro le catastrofi significativamente ampliata in termini di personale e di istruzione rispetto all'attuale protezione civile, queste lacune potrebbero essere colmate e determinate prestazioni potrebbero (di nuovo) essere fornite in modo più completo, efficace ed efficiente. Grazie al periodo di istruzione più lungo previsto per la protezione contro le catastrofi e all'aumento degli effettivi di personale, le prestazioni miglioreranno sia a livello qualitativo sia in termini di quantità, e anche la gamma di prestazioni verrà ampliata.

Come avviene per l'attuale protezione civile, dovrà essere possibile chiamare in servizio rapidamente la protezione contro le catastrofi in caso di eventi che si verificano a breve termine. Ciò riguarda eventi regionali, ma anche eventi che richiedono una chiamata in servizio nazionale, in particolare in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza che interessano più Cantoni, l'intera Svizzera o le zone di confine nonché in situazioni di conflitti armati. La protezione contro le catastrofi dovrà essere in grado di gestire catastrofi o situazioni d'emergenza per settimane o mesi e, parallelamente, dovrà essere pronta a far fronte a ulteriori eventi come catastrofi naturali o eventi dannosi di natura tecnica. Questo vale anche per la fase di rigenerazione dopo gli eventi.

La protezione contro le catastrofi dovrà inoltre essere in grado di fornire le prestazioni coordinate con le organizzazioni partner dell'attuale protezione della popolazione. Queste includono, per esempio, il sostegno ai pompieri nella lotta agli incendi boschivi, alla sanità pubblica in caso di afflusso in massa di feriti nonché ai servizi tecnici (p. es. per l'approvvigionamento di elettricità o acqua). Infine, dovrà garantire le infrastrutture e il personale necessari per l'adempimento dei compiti in caso di conflitto armato. Per alleggerire la pressione sulle risorse o ottimizzare l'efficienza, i Cantoni dovranno essere in grado di aiutarsi reciprocamente.

La protezione contro le catastrofi è un'organizzazione d'impiego che può essere impiegata direttamente, in modo complementare e a titolo sussidiario. A differenza del servizio civile, è un'organizzazione d'impiego¹⁴ come l'esercito o la protezione civile. Contrariamente a quanto avviene ora, tutti i militi della protezione contro le catastrofi (anche quelli che verranno attribuiti a questa organizzazione a causa di conflitti di coscienza) saranno incorporati in un'organizzazione di protezione contro le catastrofi, preparati per un impiego in situazioni d'emergenza e resi operativi.

In linea di principio, gli impieghi non dovrebbero essere computati sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione. Il computo sarà effettuato come per gli attuali impieghi nel servizio d'appoggio, ossia conteggiando ogni anno al massimo l'equivalente di una sequenza di istruzione annuale. Questa armonizzazione con la prassi dell'esercito migliora la parità di trattamento in materia di servizio.

La protezione contro le catastrofi sarà responsabile in primo luogo dei compiti rilevanti sotto il profilo della sicurezza e della protezione della popolazione in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza nonché di fornire assistenza alla popolazione in caso di conflitto armato. Tali prestazioni verranno fornite nel

¹³ La consultazione informale con i Cantoni ha mostrato che il profilo prestazionale, così come descritto nel rapporto, è in linea di principio accettato, ma anche che vi sono ancora dettagli da correggere a livello di attuazione.

¹⁴ L'esercito e la protezione civile sono organizzazioni il cui obiettivo primario è fornire prestazioni di sicurezza nell'ambito dell'impiego nel reparto. Il servizio civile è invece un'organizzazione il cui obiettivo primario è garantire l'esecuzione del servizio civile sostitutivo per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza.

reparto, motivo per cui di seguito saranno chiamate *attività di reparto*. In secondo luogo, la protezione contro le catastrofi sarà competente per le prestazioni che attualmente vengono fornite dal servizio civile, per esempio nei settori della sanità pubblica, dei servizi sociali o dell'ambiente. Con questi impieghi, che potranno essere svolti individualmente, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione contro le catastrofi alleneranno contemporaneamente anche le loro capacità per gli impieghi nel reparto. Di seguito gli impieghi che potranno essere svolti individualmente saranno chiamati *attività individuali*.

La definizione di queste priorità comporta le seguenti conseguenze: le attività di reparto potranno essere svolte a scapito delle attività individuali. Ciò significa che i cittadini e gli altri beneficiari delle attività individuali dovranno considerare la possibilità che i militi della protezione contro le catastrofi vengano sottratti a tali attività per svolgere impieghi legati ad attività di reparto.

2.4.2 Attività di reparto della protezione contro le catastrofi

Attuale profilo prestazionale della protezione civile

Con la riforma della protezione della popolazione a inizio degli anni 2000, il profilo prestazionale della protezione civile è stato orientato principalmente alla gestione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza. Tale orientamento è da ricondurre soprattutto alle esperienze maturate con la gestione dei grandi eventi naturali degli anni precedenti (p. es. tempeste Lothar e Vivian, inondazioni), ma anche al fatto che, dopo la fine della Guerra fredda, il rischio di un conflitto armato in Europa veniva considerato basso. Pertanto, alcuni compiti che prima erano svolti dalla protezione civile in tempo di guerra («Kriegszivilschutz») – p. es. l'assistenza alla popolazione nei rifugi – avevano perso importanza. Anche il servizio sanitario, che in passato era principalmente focalizzato sull'esercizio degli impianti sanitari sotterranei protetti, è stato abolito, poiché si presumeva che, in caso di catastrofi e di situazioni d'emergenza, la sanità pubblica civile sarebbe stata in grado di assumersi i relativi compiti in tali impianti protetti. Anche nei settori della protezione contro le minacce e i pericoli nucleari, biologici e chimici (protezione NBC) e del «salvataggio tra le macerie», l'orientamento alla gestione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza ha avuto come conseguenza che tali prestazioni non vengono più fornite in tutti i Cantoni.

La LPPC disciplina all'articolo 28 i compiti generali dell'attuale protezione civile: proteggere la popolazione e prestarle soccorso, assistere le persone in cerca di protezione, sostenere gli organi di condotta, sostenere le altre organizzazioni partner, proteggere i beni culturali, adottare misure di prevenzione volte a impedire o contenere i danni, svolgere lavori di ripristino dopo eventi dannosi e svolgere interventi di pubblica utilità. L'attuale profilo prestazionale della protezione civile è stato elaborato nel quadro della strategia Protezione della popolazione e protezione civile 2015+¹⁵. Tuttavia, non è previsto che ogni Cantone debba soddisfare l'intero profilo prestazionale con tutti i relativi compiti. Il profilo prestazionale dei Cantoni è determinato dalle minacce e dai rischi specifici di ciascuno di essi. I Cantoni stabiliscono il profilo prestazionale concreto delle loro organizzazioni di protezione civile in base all'analisi dei rischi e delle minacce, al numero di abitanti, alla struttura degli insediamenti e alla topografia nonché alle condizioni quadro politiche e finanziarie di ciascun Cantone (p. es. sotto forma di convenzioni sulle prestazioni). Di conseguenza, non tutti i Cantoni coprono l'intero profilo prestazionale (p. es. per quanto concerne la protezione NBC e il salvataggio tra le macerie).

Lacune da colmare

Le attività di reparto della protezione contro le catastrofi nei settori «Condotta», «Aiuto alla condotta», «Assistenza», «Supporto tecnico», «Protezione dei beni culturali» e «Logistica» si basano in primo luogo sul profilo prestazionale dell'attuale protezione civile (vedi numero 2.4.2, paragrafo *Attuale profilo prestazionale della protezione civile*). In tale profilo prestazionale figurano tuttavia varie prestazioni che, in realtà, oggi non vengono (più) fornite o vengono fornite solo in parte:

¹⁵ Attuazione della strategia Protezione della popolazione e protezione civile 2015+. Rapporto del 6 luglio 2016 al Consiglio federale. Per il profilo prestazionale si vedano il numero 4.1 e l'allegato 3.

- nel settore NBC la gamma di prestazioni è molto varia: alcuni Cantoni non forniscono nessuna prestazione in questo ambito e hanno delegato i compiti nel settore NBC ai corpi pompieri o ai servizi di difesa chimica, mentre altri forniscono prestazioni solo in ambiti specifici, come la lotta contro le epizoozie o la decontaminazione;
- per quanto riguarda l'occupazione dei rifugi e l'assistenza alla popolazione al loro interno, mancano sia le capacità che le risorse necessarie. In passato, i militi della protezione civile venivano istruiti nella funzione di responsabili dei rifugi, in modo da poter assistere la popolazione durante l'occupazione e la permanenza in questi ultimi in caso di conflitto armato, ma oggi questa funzione non esiste più e può essere svolta solo in misura limitata dagli attuali addetti all'assistenza;
- anche nel settore dell'assistenza alla popolazione in caso di evacuazione su vasta scala mancano personale, istruzione e mezzi per l'effettuazione di evacuazioni di massa;
- nel settore della protezione dei beni culturali mancano personale e infrastrutture;
- nel settore «localizzazione e salvataggio di persone e animali intrappolati o sepolti» mancano capacità e mezzi. Sono poche le organizzazioni di protezione civile in grado di effettuare salvataggi in profondità (salvataggio di persone sepolte tra le macerie con speciali attrezzature di salvataggio, messa in sicurezza e recupero in caso di terremoti ed esplosioni);
- solo alcuni Cantoni dispongono ancora di un servizio sanitario nella protezione civile. A causa degli sviluppi nella politica di sicurezza, queste capacità non sono (più) state considerate prioritarie e neanche più finanziate.

In linea di principio, la protezione civile è in grado di fornire le prestazioni richieste nell'ambito degli interventi, come hanno dimostrato gli interventi effettuati durante la pandemia di COVID-19 e per la gestione di eventi di maltempo. Tuttavia, oggi le possibilità di istruzione nei Cantoni non vengono sfruttate appieno, principalmente per motivi finanziari. Di conseguenza, in molti casi non è più possibile allenarsi adeguatamente per coprire l'intero profilo prestazionale. Il fatto che non tutti i compiti previsti dall'attuale profilo prestazionale vengano adempiuti è però riconducibile anche all'insufficiente disponibilità di personale per determinate funzioni a causa del notevole calo, registrato negli ultimi anni, del numero di reclutamenti per la protezione civile, anche se si registrano differenze significative tra i vari Cantoni. La diminuzione degli effettivi si ripercuote anche sulla capacità di resistenza della protezione civile. Pertanto, in relazione all'attuale profilo prestazionale, sono soprattutto due i motivi per cui i compiti non vengono adempiuti o vengono adempiuti solo in parte: da un lato la breve durata dell'istruzione e dei corsi di ripetizione, dall'altro il fatto che non si dispone (più) di personale sufficiente per lo svolgimento di determinate funzioni. A ciò si aggiunge il fatto che il profilo prestazionale viene definito individualmente da ogni Cantone in base ai rischi, alle minacce e ad altre condizioni quadro (topografia, direttive politiche, finanze).

Oggi si registra nuovamente un maggior fabbisogno di prestazioni da parte della protezione civile, anche a seguito delle esperienze maturate nell'ambito della crisi legata alla pandemia di COVID-19, della guerra di aggressione russa in Ucraina e di altri conflitti. Per questo motivo occorre colmare le lacune di capacità e sviluppare le capacità necessarie. Ciò potrebbe essere attuato con la creazione della protezione contro le catastrofi e le possibilità che ne derivano in termini di personale¹⁶.

Nell'ambito degli interventi volti a gestire la crisi legata alla pandemia di COVID-19, la protezione civile ha contribuito a supportare la sanità pubblica fornendo personale. Tuttavia, in una simile situazione, un servizio sanitario più ampio all'interno della protezione civile, che per esempio possa gestire autonomamente posti sanitari di soccorso, sarebbe ancora più utile. Poiché si prevede che, a causa della sempre maggiore interconnessione e della crescente globalizzazione della nostra società, le pandemie come

¹⁶ Nel quadro della consultazione informale dei membri della CG MPP, una netta maggioranza dei Cantoni si è espressa a favore di un ampliamento delle prestazioni della protezione civile.

quella di COVID-19 diventeranno più frequenti, una ricostituzione del servizio sanitario nella protezione contro le catastrofi risulta necessaria.

Pertanto, per la protezione contro delle catastrofi deve essere istituito un settore di prestazioni «Servizio sanitario» che copra le seguenti capacità:

- assistenza sanitaria primaria da parte dei militi della protezione contro le catastrofi (pronto soccorso);
- supporto al personale medico negli ospedali e negli istituti di cura;
- supporto alle organizzazioni sanitarie di salvataggio (p. es. nelle zone d'intervento o in occasione di grandi eventi);
- allestimento di posti sanitari di soccorso (posti sanitari di soccorso non protetti in infrastrutture esistenti o in luoghi privi di infrastrutture);
- gestione tecnica e organizzativa di un posto sanitario di soccorso (gestione dell'acqua e delle acque reflue, approvvigionamento di energia elettrica, distribuzione di materiali, rifornimento);
- gestione medica di un posto sanitario di soccorso (preparazione del materiale per i trattamenti, supporto a medici e soccorritori);
- collaborazione nell'assistenza ai pazienti e nel loro trattamento in un posto sanitario di soccorso;
- trasporto di pazienti (p. es. all'interno di un'istituzione sanitaria o da un posto di raccolta dei pazienti a un'istituzione sanitaria);
- registrazione ed elaborazione dei dati dei pazienti;
- collaborazione nell'allestimento e nella gestione dei centri di vaccinazione (supporto al personale medico, effettuazione di vaccinazioni sotto supervisione);
- garanzia della prontezza, della messa in funzione e dell'esercizio continuo degli impianti sanitari sotterranei protetti.

Le attività della protezione civile in caso di conflitto armato stanno riacquistando importanza. Oltre all'assistenza a persone in cerca di protezione, tali attività comprendono in primo luogo la manutenzione e l'esercizio degli impianti di protezione nonché il supporto alla popolazione durante l'occupazione dei rifugi e la permanenza in questi ultimi.

In caso di conflitto armato, rispetto a oggi dovranno essere fornite le seguenti prestazioni supplementari:

- impianti di protezione per gli organi di condotta e le organizzazioni d'intervento: la protezione contro le catastrofi dovrà garantire la completa prontezza d'esercizio e la capacità di resistenza degli impianti di protezione, ossia di quelli destinati alle sedi protette degli organi di condotta civili (posti di comando) e alle basi logistiche della protezione contro le catastrofi (impianti d'apprestamento);
- protezione dei beni culturali: la protezione contro le catastrofi dovrà garantire che i beni culturali o parti di essi siano sottoposti a protezione speciale, messi in sicurezza e rinforzati;
- approvvigionamento: la protezione contro le catastrofi dovrà supportare le autorità nell'attuazione delle misure di razionamento per far fronte a interruzioni di forniture. Ciò riguarda in particolare la distribuzione di generi alimentari, acqua o carburanti;
- rifugi per la popolazione: la popolazione dovrà essere sostenuta e assistita nelle fasi di preparazione, occupazione e permanenza nei rifugi. A ciò si aggiunge il supporto per il vitto e l'approvvigionamento nei rifugi. Inoltre, la protezione contro le catastrofi dovrà fornire sostegno nell'assistenza non medica alle persone bisognose di cure nei rifugi delle case per anziani e di cura;
- attribuzione della popolazione ai rifugi: garantire l'attribuzione ai rifugi conformemente alla relativa pianificazione;

- capacità della protezione civile attualmente previste in caso di catastrofe: aumentare tali capacità in particolare per quanto concerne il salvataggio tra le macerie, l'assistenza e il ripristino.

Oneri necessari per l'istruzione

Per soddisfare il profilo prestazionale nell'ambito delle attività di reparto, le organizzazioni di protezione contro le catastrofi devono disporre di un periodo di istruzione molto più lungo rispetto a quello dell'attuale protezione civile. Oggi nella protezione civile sono a disposizione per l'istruzione di base solo dai dieci ai 19 giorni, a cui si aggiungono corsi di ripetizione con una durata che va dai 3 ai 21 giorni all'anno. Con l'attuale durata dell'obbligo di prestare servizio, pari a 14 anni, possono pertanto essere assolti in media 13 corsi di ripetizione (se nell'anno dell'istruzione di base non viene prestato nessun corso di ripetizione). La durata massima dei corsi di ripetizione, ossia 21 giorni, non viene completamente sfruttata soprattutto per motivi finanziari. Per questo, per tutta la durata del loro obbligo di prestare servizio, i militi della protezione civile prestano solo 85 giorni di servizio, che non sono sufficienti a coprire l'intero profilo prestazionale previsto dalla strategia Protezione della popolazione e protezione civile 2015+. Nonostante la durata relativamente breve dell'istruzione (in confronto a quella nell'esercito), in linea di principio i militi della protezione civile sono in grado di fornire le prestazioni richieste nell'ambito degli interventi, come hanno dimostrato gli interventi effettuati durante la pandemia di COVID-19 e per la gestione di eventi di maltempo. Questo anche grazie al know-how che i militi della protezione civile hanno acquisito nelle rispettive attività civili. Tuttavia, a causa della breve durata dell'istruzione e dei corsi di ripetizione, occorre fare delle rinunce, in particolare per i compiti che necessitano di un'istruzione più lunga e approfondita (p. es. il salvataggio tra le macerie o il supporto nelle cure infermieristiche).

Per colmare le lacune esistenti e coprire anche i nuovi settori di prestazioni «Servizio sanitario» e «Conflitto armato», sono necessari moduli di istruzione di base e di corsi di ripetizione molto più lunghi. L'istruzione di base, che comprende l'istruzione di base generale, l'istruzione di base alla funzione e l'istruzione di reparto, dovrà avere una durata di 11 settimane.

In tale ottica, *l'istruzione di base generale*, in cui vengono apprese le competenze di base¹⁷ necessarie nel reparto, consisterà in 12 giorni d'istruzione¹⁸. Con questo prolungamento dell'istruzione di base generale a due settimane, i militi della protezione contro le catastrofi potranno ricevere un'istruzione più approfondita e polivalente rispetto a quella attualmente prevista per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile. Oltre alle conoscenze generali sulla protezione contro le catastrofi, tutti i militi della protezione contro le catastrofi potranno per esempio essere istruiti in misura sempre maggiore anche in competenze trasversali, come la protezione NBC, la sicurezza stradale, la protezione antincendio e l'utilizzo di dispositivi di illuminazione. Nell'istruzione potranno inoltre essere integrati ulteriori temi come fitness, sport, lettura delle mappe, orientamento e attività di pronto soccorso, alcuni dei quali non sono attualmente inclusi nei programmi di insegnamento.

L'istruzione di base alla funzione, in cui i militi verranno istruiti in tutte le funzioni¹⁹ nella propria specialità, richiede in media 54 giorni d'istruzione. Queste otto settimane consentiranno di istruire i militi della pro-

¹⁷ Pronto soccorso di primo livello, lettura delle mappe, telematica, difesa NBC di tutte le truppe, sicurezza stradale, protezione antincendio, dispositivi di illuminazione, generatori, mezzi di protezione, conoscenza delle merci pericolose, competenze artigianali, infrastrutture.

¹⁸ Di conseguenza, verranno computati come giorni di servizio i fine settimana tra due settimane di servizio, ma non i fine settimana prima e dopo il servizio. Ciò corrisponde all'attuale prassi di computo nell'esercito. Per esempio, nel caso dell'istruzione di base, questo significa che per due settimane verranno computati 12 giorni, ovvero due volte cinque giorni feriali più il fine settimana successivo all'inizio del servizio.

¹⁹ Pionieri, addetti all'assistenza, aiutanti della condotta, cuochi, sorveglianti del materiale, sorveglianti dell'infrastruttura, sanitari di sezione, ordinanze d'ufficio, autisti, specialisti delle macchine da cantiere, specialisti degli esplosivi, specialisti NBC, specialisti della protezione dei beni culturali, piloti di droni.

tezione contro le catastrofi già nella fase dell'istruzione di base trasmettendo loro le conoscenze necessarie per le doppie funzioni e competenze specialistiche. Durante tale periodo tutti i militi della protezione contro le catastrofi potranno essere istruiti negli ambiti dell'allertamento della popolazione, della distribuzione di beni e della regolazione del traffico nonché nello svolgimento di compiti di sorveglianza e di vigilanza e nella lotta antincendio. I pionieri assolveranno l'istruzione nell'ambito dei lavori di allestimento e smantellamento e nel salvataggio tra le macerie, acquisendo anche competenze nel campo della selvicoltura; gli addetti all'assistenza impareranno ad allestire, gestire e smantellare posti di raccolta, assistenza e alloggio, a fornire supporto nei settori della sanità pubblica e dell'assistenza agli anziani nonché ad allestire, gestire e smantellare strutture temporanee e centri di vaccinazione; gli aiutanti della condotta impareranno a gestire posti di comando, hotline e centrali telematiche come pure a utilizzare veicoli di comando; infine, i sorveglianti dell'infrastruttura verranno istruiti nella messa in funzione di impianti di protezione. In base al fabbisogno dell'organizzazione di protezione contro le catastrofi, potranno essere impartite formazioni per svolgere funzioni supplementari. Tra queste figurano in particolare la funzione del sanitario di sezione, che assolverà l'istruzione per il pronto soccorso di secondo e terzo livello, e le diverse funzioni di autista, che – in base al tipo di veicolo – richiederanno formazioni di guida di durata compresa tra cinque e 25 giorni. Questo concetto di istruzione garantisce che la maggior parte delle persone impegnate nella protezione contro le catastrofi riceva un'istruzione di base in diverse funzioni, cosa indispensabile per assicurare un impiego polivalente nel quadro del profilo prestazionale. Sempre tenendo conto della durata dell'istruzione e delle conoscenze pregresse degli obbligati al servizio, saranno possibili e si dovranno perseguire numerose combinazioni di funzioni. Per esempio, un pioniere potrà, nella fase dell'istruzione di base, acquisire le conoscenze specialistiche relative all'ambito dei pionieri e ricevere contemporaneamente anche una formazione come autista o sanitario di sezione. Ciò garantirà ai comandanti delle unità della protezione contro le catastrofi una polivalenza e una flessibilità che si riveleranno utili negli interventi. Inoltre, grazie a questa istruzione di base alla funzione polivalente, dopo l'istruzione di base si dovranno svolgere meno corsi speciali e meno corsi d'istruzione per specialisti.

Per l'*istruzione di reparto* fino al livello di compagnia incluso verranno utilizzati cinque giorni d'istruzione, che serviranno ad allenare le organizzazioni di protezione contro le catastrofi per l'impiego nel reparto a livello di sezione e compagnia.

Per poter allenare l'intera gamma di competenze durante i corsi di ripetizione, anche questi ultimi dovranno durare due settimane (12 giorni di servizio) in più rispetto a oggi. Affinché, contrariamente a quanto avviene ora, tutte le capacità possano essere allenate, i Cantoni non dovranno essere liberi di ridurre la durata dei corsi di ripetizione.

Fabbisogno di personale

Nel quadro della strategia Protezione della popolazione e protezione civile 2015+²⁰ e della revisione totale della LPPC nel 2019/2020, è stato ipotizzato un effettivo regolamentare di circa 72 000 militi della protezione civile. In tale calcolo non è stata considerata la quota di militi della protezione civile che, in caso di evento, non sono disponibili a causa di problemi di salute (malattia, incidente, ricovero in ospedale), assenze (per motivi professionali o privati, soggiorno all'estero) o altre ragioni, e che quindi non entreranno in servizio. A seguito del suddetto ampliamento del profilo prestazionale della protezione contro le catastrofi nei settori di prestazioni «conflitto armato» e «servizio sanitario», il fattore della capacità di resistenza in situazioni di conflitto e crisi assumerà una maggiore importanza. L'assistenza alla popolazione in caso di conflitti armati e crisi sanitarie richiede più personale. Di conseguenza, come nel

²⁰ Attuazione della strategia Protezione della popolazione e protezione civile 2015+. Rapporto del 6 luglio 2016 al Consiglio federale.

caso dell'esercito, anche nella protezione contro le catastrofi dovrà essere fissato un effettivo reale (esercito: 140 000 militari) per poter raggiungere l'*effettivo regolamentare* (esercito: 100 000 militari)²¹. Le esperienze maturate durante gli interventi per la gestione della crisi legata al COVID-19 hanno dimostrato che, per poter affrontare in modo duraturo le crisi con il personale necessario, occorre aumentare di circa il 30 per cento il numero di persone incorporate. Prevedendo un aumento del 30 per cento delle persone incorporate nella protezione contro le catastrofi, sarà necessario un effettivo reale di 94 000 militi della protezione contro le catastrofi per poter raggiungere con certezza l'*effettivo regolamentare* di 72 000 militi in caso di intervento. In tal modo si garantisce anche che la protezione contro le catastrofi possa continuare a fornire le proprie prestazioni per un periodo prolungato, poiché si presuppone che una parte dei militi della protezione civile che non sono disponibili all'inizio di un evento possa essere impiegata successivamente, sostituendo così altri militi. Per questo si punta a un effettivo reale di 94 000 militi.

2.4.3 Attività individuali della protezione contro le catastrofi

Principi

I giorni di servizio per l'adempimento delle attività di reparto avranno la priorità. Di conseguenza, per l'adempimento delle attività individuali potranno essere utilizzati solo i giorni di servizio rimanenti dopo l'adempimento delle attività di reparto. Ciò comporterà una riduzione dei giorni di servizio prestati nei settori dell'attuale servizio civile. Le attività individuali saranno svolte sia dalle persone originariamente incorporate nella protezione contro le catastrofi sia da quelle che vi sono state attribuite a causa di conflitti di coscienza.

Gli impieghi nell'ambito delle attività individuali dovranno essere strutturati in modo tale da garantire, per quanto possibile, alle persone che presteranno servizio una maggiore efficacia nell'apprendere e nell'esercitare le competenze rilevanti per la protezione della popolazione. Come avviene già oggi nel servizio civile, nell'impiego di obbligati al servizio per attività individuali la protezione contro le catastrofi dovrà rispettare la neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla concorrenza. Gli impieghi potranno quindi avere luogo esclusivamente in istituzioni pubbliche o che svolgono attività di pubblica utilità. Gli impieghi in imprese orientate al profitto saranno praticamente esclusi. Le attività individuali della protezione contro le catastrofi non dovranno minacciare posti di lavoro esistenti, pregiudicare le condizioni salariali e di lavoro nell'istituto d'impiego o distorcere le condizioni della concorrenza.

Attività individuali da svolgere

L'attuale ambito d'attività relativo agli impieghi per la prevenzione e l'aiuto in caso di catastrofe e di situazioni d'emergenza nonché per la rigenerazione dopo simili eventi dell'odierno servizio civile verrà interamente integrato nelle attività di reparto della protezione contro le catastrofi.

Tenendo conto dei criteri sopra citati e in considerazione delle tendenze sociali osservabili, è opportuno che, per quanto concerne le attività individuali, la protezione contro le catastrofi si focalizzi su quegli ambiti d'impiego in cui si concentra l'efficacia dell'odierno servizio civile. Ciò vale in particolare per gli ambiti «Assistenza e cure» e «Protezione dell'ambiente e della natura».

L'ambito «Assistenza e cure» comprende la collaborazione diretta nelle cure infermieristiche e nell'assistenza a persone particolarmente bisognose di supporto e protezione, come bambini, anziani e persone con disabilità. I tipici impieghi sono svolti in ospedali, ambulatori, case per anziani, strutture per persone con disabilità, centri diurni, laboratori e centri di accoglienza per richiedenti l'asilo, nel servizio di trasporto di persone o nel lavoro sociale e nell'assistenza sociale. Rispetto alle attività di reparto, queste attività presentano un nesso con la sicurezza meno diretto. Esiste tuttavia un nesso indiretto, in quanto vengono

²¹ Per effettivo regolamentare si intende l'effettivo necessario per l'adempimento dei compiti. Poiché l'esperienza dimostra che non tutte le persone chiamate in servizio entrano (o possono entrare) in servizio, l'effettivo reale da introdurre deve essere più elevato per compensare la quota di abbandoni prevista.

appresi ed esercitati compiti di assistenza e si acquisiscono conoscenze sui processi operativi, sulle strutture e sulle organizzazioni di potenziali ambiti d'impiego della protezione contro le catastrofi. Pertanto, i giorni di servizio prestati nel quadro delle attività individuali serviranno direttamente ad allenare capacità rilevanti sotto il profilo della sicurezza, che sono necessarie in particolare per impieghi nella sanità pubblica.

L'ambito «Protezione dell'ambiente e della natura» comprende la cura dei biotopi, le rinaturazioni, impieghi per la lotta alle neofite, la costruzione di muri a secco, la cura delle foreste e delle superfici per la promozione della biodiversità nelle regioni d'estivazione, la preservazione dell'apertura del paesaggio (p. es. rimozione di pietre e legna tagliata dai pascoli, prevenzione dell'espansione del bosco), l'istituzione e la gestione di parchi naturali e paesaggistici, i lavori di pulizia degli argini dei fiumi nonché la correzione di torrenti. Il nesso con la sicurezza è dato dal fatto che si possono esercitare e consolidare le competenze nell'uso di attrezzi e macchinari nonché nel lavoro di gruppo. Queste attività sono parte integrante dell'ambito d'attività «Catastrofi e situazioni d'emergenza».

La considerazione dei criteri sopra descritti porterà a una riduzione degli attuali ambiti d'attività del servizio civile per quanto concerne l'impegno nelle scuole, nell'agricoltura, nella conservazione dei beni culturali, nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario. Tali attività verranno infatti svolte solo come seconda priorità e in modo mirato. Il presente rapporto si discosta quindi dal secondo rapporto sull'apporto di personale, in cui il Consiglio federale prevedeva ancora che la protezione contro le catastrofi si occupasse di *tutti* i compiti attualmente svolti ancora dal servizio civile (cfr. secondo rapporto sull'apporto di personale, pag. 20). Sarà possibile mantenere tali ambiti d'attività, sotto forma di attività individuali di protezione contro le catastrofi, solo se negli ambiti prioritari «Assistenza e cure» e «Protezione dell'ambiente e della natura» potrà essere impiegato un numero sufficiente di persone che prestano servizio²².

Giorni di servizio

Contrariamente a quanto previsto per le attività di reparto, nel caso delle attività individuali non ci sarà un numero obbligatorio di giorni di servizio basato su considerazioni legate alla sicurezza, anche se i giorni di servizio d'istruzione svolti nell'ambito delle attività individuali servono come allenamento per gli interventi nel quadro della gestione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza. Per le attività individuali potranno essere utilizzati solo i giorni di servizio rimanenti dopo l'adempimento delle attività di reparto (inclusa l'istruzione).

Ciò comporterà una significativa riduzione delle prestazioni rispetto all'attuale servizio civile. Oggi, in molti casi, le persone che prestano servizio civile svolgono compiti volti a ridurre il carico di lavoro in settori della società in cui esiste un comprovato fabbisogno di supporto in termini di personale, tra cui in particolare la sanità pubblica e i servizi sociali nonché la protezione dell'ambiente e della natura. Sembra tuttavia opportuno trasferire i giorni di servizio verso attività che abbiano un nesso diretto con la sicurezza (in linea con l'idea originaria alla base dell'obbligo di prestare servizio), contribuendo così a preparare meglio gli obbligati al servizio ad affrontare catastrofi e situazioni d'emergenza.

²² Gli impieghi nelle scuole potrebbero essere svolti, in quanto consentono di apprendere e di esercitare i compiti di assistenza nonché di conoscere le procedure delle istituzioni. Gli impieghi nell'agricoltura potrebbero essere svolti nella misura in cui contribuiscano alla protezione dell'ambiente e della natura (miglioramento delle infrastrutture, supporto alle prestazioni ecologiche, cura delle foreste e lavori di sgombero in seguito a catastrofi naturali). Si potrebbe valutare se gli impieghi nella conservazione dei beni culturali possano servire come preparazione allo svolgimento di compiti nel settore originario della protezione dei beni culturali. Rimarranno inoltre possibili gli impieghi negli ambiti della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.

2.5 Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione contro le catastrofi

Per poter soddisfare il suo profilo prestazionale, l'esercito dovrà continuare a disporre di un effettivo reale di 140 000 militari, mentre la protezione contro le catastrofi potrà soddisfare il proprio profilo prestazionale – descritto al numero 2.4.2. – solo se disporrà di circa 94 000 obbligati al servizio incorporati.

In totale, ogni anno 35 000 cittadini svizzeri sono soggetti all'obbligo di leva²³. Se la quota di idoneità rimarrà invariata, circa 7100 di questi risulteranno inidonei sia al servizio militare che al servizio di protezione contro le catastrofi. Delle 27 900 persone rimanenti, circa 25 000 serviranno all'esercito per raggiungere l'effettivo reale di 140 000 militari. I restanti 2900 obbligati al servizio saranno quindi a disposizione della protezione contro le catastrofi (inidonei al servizio militare ma idonei al servizio di protezione contro le catastrofi). Dei 25 000 uomini svizzeri considerati idonei al servizio militare, circa 5200 passeranno ogni anno al servizio di protezione contro le catastrofi a causa di conflitti di coscienza (il 15 % in meno rispetto a oggi, in base a quanto ipotizzato nel secondo rapporto sull'apporto di personale)²⁴. Inoltre, ogni anno circa 1500 persone che prestano servizio militare verranno dichiarate inidonee al servizio militare durante il periodo di servizio e saranno invece considerate idonee al servizio di protezione contro le catastrofi. Sempre per quanto concerne le persone che prestano servizio militare, l'ulteriore quota che andrà persa nel corso dell'anno sia nell'esercito che nella protezione contro le catastrofi sarà costituita da obbligati al servizio che termineranno il loro servizio come militari in ferma continuata, da persone che nel corso del servizio diventeranno inidonee sia al servizio militare che al servizio di protezione contro le catastrofi nonché da persone che emigreranno o verranno licenziate in via amministrativa. Per la protezione contro le catastrofi, ne consegue in definitiva ogni anno un effettivo di 4400 militi originariamente incorporati in quest'ultima (dichiarati inidonei al servizio militare sin dall'inizio o in un secondo momento) e 5200 militi passati alla protezione contro le catastrofi nel quadro di una nuova incorporazione a causa di conflitti di coscienza, per un totale di 9600 militi della protezione contro le catastrofi all'anno²⁵. Con una durata d'incorporazione di dieci anni, ne risulta un totale di 96 000 militi della protezione contro le catastrofi. In base alle ipotesi relative all'idoneità e alle partenze, nella variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* sarà possibile garantire in modo duraturo l'apporto di personale sia in seno all'esercito che in seno alla protezione contro le catastrofi.

2.6 Giorni di servizio da prestare nella variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*

Principi

Il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di esaminare se e in che misura gli obbligati al servizio dovranno prestare effettivamente giorni di servizio supplementari rispetto a oggi e in quale misura questi ultimi dovranno essere prestati al di fuori del settore della sicurezza. In seguito all'adeguamento del profilo prestazionale e alle conseguenti esigenze in materia di istruzione, è possibile confermare l'ipotesi formulata dal Consiglio federale nel secondo rapporto sull'apporto di personale, secondo cui nella protezione contro le catastrofi saranno necessari più giorni di servizio rispetto a oggi: l'adeguamento all'obbligo di prestare servizio militare corrisponde infatti a un fabbisogno reale. In tal modo sarà possibile

²³ Per tenere conto delle fluttuazioni demografiche, è stato scelto un valore medio di 35 000 persone soggette all'obbligo di leva ogni anno. Questo numero rappresenta la media annuale di obbligati al servizio e può variare di anno in anno. Fonte: *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045* (disponibile anche in franc.), Neuchâtel 2015.

²⁴ Di questi, presumibilmente 2650 faranno valere motivi di coscienza tra il reclutamento e l'inizio della scuola reclute, mentre gli altri 2550 durante o dopo la scuola reclute. Ciò riflette l'attuale ripartizione delle domande d'ammissione al servizio civile in base al momento della loro presentazione. Circa il 55 % delle nuove ammissioni al servizio civile riguarderà persone idonee al servizio militare che presenteranno la domanda prima della scuola reclute. Per semplificare, nel presente rapporto si considera un numero di 5200 persone. I diversi momenti in cui avverrà il passaggio al servizio civile vengono presi in considerazione nel calcolo della media dei giorni di servizio.

²⁵ Nel calcolo non sono inclusi gli obbligati al servizio che lasceranno la protezione contro le catastrofi per motivi medici.

raggiungere un livello più elevato di prontezza operativa e trasmettere alle persone che prestano servizio le capacità necessarie per adempiere compiti che oggi non possono essere svolti o possono esserlo solo in parte. Inoltre, potranno essere apprese e applicate le capacità indispensabili per adempiere i nuovi compiti nei settori di prestazioni «Servizio sanitario» e «Conflitto armato».

Per quanto concerne la prestazione di giorni di servizio nella protezione contro le catastrofi, si distinguerà tra attività di reparto e attività individuali. Verrà inoltre operata una distinzione tra militi della protezione contro le catastrofi originariamente incorporati (impiego previsto solo nella protezione contro le catastrofi e non nell'esercito) e persone passate dal servizio militare al servizio di protezione contro le catastrofi nel quadro di una nuova incorporazione a causa di conflitti di coscienza.

È stata esaminata anche la possibilità di un servizio in ferma continuata nella protezione civile, ma non si intende proseguire con questa opzione. Da parte dei Cantoni non sussiste nessuna necessità, poiché la protezione civile dispone di formazioni d'allarme ad hoc per il primo intervento. Inoltre, il personale in ferma continuata non ha un impatto positivo sugli effettivi della protezione civile.

Come base di calcolo per i giorni di servizio dei militi della protezione contro le catastrofi con conflitti di coscienza, di seguito sarà utilizzato il valore medio di 285 giorni di servizio. Si tratta della media dei giorni di servizio prestati attualmente nel servizio civile. Una persona soggetta all'obbligo di prestare servizio civile che è stata ammessa al servizio civile dopo il reclutamento, ma già prima della scuola reclute, deve prestare 368 giorni di servizio civile. Poiché circa il 45 per cento delle persone che prestano attualmente servizio civile adempie una prima parte del totale obbligatorio di giorni di servizio nell'esercito sotto forma di scuola reclute e corsi di ripetizione, il numero *medio* di giorni di servizio ordinati nel servizio civile è inferiore.

Per quanto riguarda la concreta suddivisione dei giorni di servizio tra attività di reparto e attività individuali, appare necessario trovare un equilibrio tra le esigenze in materia di istruzione nel settore delle attività di reparto e le necessità degli attuali istituti d'impiego, in cui anche in futuro saranno svolte le attività individuali. La suddivisione dovrà essere impostata in modo da far sì che i requisiti in materia di istruzione per le attività di reparto siano pienamente garantiti e che il maggior numero possibile di giorni di servizio rimanenti venga svolto nei settori principali delle attività individuali. L'obiettivo è soddisfare un bisogno fondamentale della società, ossia quello di un supporto in termini di personale nei settori della sanità pubblica, dei servizi sociali nonché della protezione dell'ambiente e della natura.

Modello concreto di giorni di servizio

Nella variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*, i militi della protezione contro le catastrofi originariamente incorporati presteranno in totale 245 giorni di servizio, di cui 146 nel reparto e 99 in attività individuali.

Dopo l'istruzione di base (12 giorni di servizio), l'istruzione di base alla funzione (54 giorni di servizio) e l'istruzione di reparto vera e propria (5 giorni di servizio), nell'arco di dieci anni di servizio tutti i militi della protezione contro le catastrofi assolveranno sei corsi di ripetizione nel reparto, per ognuno dei quali saranno previsti 12 giorni di servizio.

I militi della protezione contro le catastrofi originariamente incorporati presteranno inoltre 99 giorni di servizio sotto forma di attività individuali. Con tali attività sarebbe possibile coprire, nei settori della società sopra citati, un fabbisogno di supporto in termini di personale che sussiste già oggi a causa della mancanza o della scarsità di risorse. I militi della protezione contro le catastrofi originariamente incorporati presteranno pertanto lo stesso numero di giorni di servizio dei militari, ossia 245 giorni. Ciò corrisponde alle ipotesi formulate nel secondo rapporto sull'apporto di personale.

Le persone con conflitti di coscienza che non sono state incorporate sin dall'inizio nella protezione contro le catastrofi presteranno— in base al momento del passaggio dall'esercito alla protezione contro le catastrofi — il maggior numero possibile di giorni di servizio nel reparto, ma non più di 146. Inoltre, presteranno in media 139 giorni di servizio in attività individuali²⁶.

Modello di giorni di servizio	Numero di giorni
Reclutamento	2–3
Istruzione di base generale (2 settimane)	12
Istruzione di base alla funzione (8 settimane)	54
Istruzione di reparto (1 settimana)	5
Totale intermedio	74
Corsi di ripetizione (6 corsi di ripetizione di 12 giorni ciascuno)	72
Totale nel reparto	146
Giorni di istruzione individuale per i militi originariamente incorporati	99
Giorni di servizio supplementari prestati in media in attività individuali dalle persone non originariamente incorporate nella protezione contro le catastrofi	139
Totale dei giorni di servizio prestati dalle persone originariamente incorporate nella protezione contro le catastrofi	245
Totale dei giorni di servizio prestati in media dai militi della protezione contro le catastrofi con conflitti di coscienza	285²⁷

Tabella 1: Modello di giorni di servizio nella variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»

2.7 Esecuzione dell'obbligo di prestare servizio di protezione contro le catastrofi e conseguenze dal punto di vista organizzativo

Attualmente l'esecuzione dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile spetta ai Cantoni, mentre quella dell'obbligo di prestare servizio civile è di competenza del CIVI. Per quanto riguarda la protezione civile, i Cantoni sono responsabili dell'organizzazione, dell'istruzione²⁷, della condotta, della prontezza e degli interventi come pure della tenuta di tutti i controlli dei militi della protezione civile (gestione del personale, pianificazione dell'istruzione e dell'impiego, preavvisi di servizio, chiamate in servizio, differimenti del servizio, domande di congedo ecc.). A tal fine utilizzano il sistema di gestione del personale dell'esercito e della protezione civile (sistema PISA). Nell'ambito dell'esecuzione dell'obbligo di prestare servizio civile, il CIVI provvede affinché le domande d'ammissione al servizio civile siano trattate in tempi

²⁶ Rispetto a oggi, verranno prestati molti meno giorni di servizio nei settori dell'attuale servizio civile, il che comporterà una notevole riduzione delle prestazioni fornite nei settori della sanità pubblica, dei servizi sociali e dell'ambiente.

²⁷ L'istruzione degli ufficiali, di determinati quadri e specialisti e del personale insegnante è garantita dall'UFPP.

rapidi e che gli impieghi vengano organizzati in modo efficace. Assicura l'adempimento del totale obbligatorio di giorni di servizio nel corso dell'anno e di tutti i giorni di servizio ordinati. Garantisce l'istruzione delle persone che prestano servizio civile, controlla le convenzioni d'impiego tra i civilisti e gli istituti d'impiego ed emette le relative convocazioni d'impiego. Inoltre esamina le domande di riconoscimento quali istituti d'impiego, assiste gli istituti d'impiego riconosciuti ed effettua ispezioni in loco presso questi ultimi. Inoltre, il CIVI provvede affinché vi sia sempre un numero sufficiente di posti e istituti d'impiego. Infine, fa in modo che sia garantita l'utilità economica del servizio civile.

Poiché la protezione contro le catastrofi sarà un mezzo dei Cantoni, è naturale che anche le competenze e le responsabilità in materia di esecuzione siano attribuite interamente a questi ultimi. Tuttavia, è anche ipotizzabile una suddivisione dell'esecuzione dell'obbligo di prestare servizio tra i Cantoni e la Confederazione in base alle attività di reparto e alle attività individuali. Il vantaggio è che, in questo modo, le attività individuali possono essere gestite da una prospettiva nazionale, l'esecuzione – coerente e uniforme – può essere monitorata e le conoscenze e l'esperienza del CIVI nell'esecuzione del servizio civile possono essere mantenute. Questa suddivisione comporta però un notevole sforzo di coordinamento. L'armonizzazione dal punto di vista temporale o la definizione delle priorità tra i vari servizi, così come il computo dei giorni di servizio, non sono attuabili in modo efficiente. D'altra parte, un'attribuzione completa delle competenze ai Cantoni ha lo svantaggio della mancanza di un organo di coordinamento, di regolamentazione e legislativo, ruolo svolto attualmente dall'UFPP in materia di protezione civile. Infine, un'istruzione di base uniforme nella protezione contro le catastrofi da parte della Confederazione può favorire anche l'uniformità del livello di istruzione di tutti i militi della protezione contro le catastrofi, il che risulta particolarmente vantaggioso in caso di interventi intercantionali.

Per questi motivi, il Consiglio federale ritiene che l'attribuzione delle competenze e delle responsabilità debba basarsi sull'attuale protezione civile. Un'eccezione è costituita dall'istruzione di base (11 settimane) e dall'istruzione dei quadri (4 settimane per i sottufficiali e 11 settimane per gli ufficiali), di cui sarà responsabile la Confederazione. La Confederazione manterrà anche le competenze per le misure di coordinamento, di regolamentazione e legislative, come avviene per l'attuale protezione civile. Tutte le altre competenze e responsabilità in materia di esecuzione spetteranno ai Cantoni²⁸. Sarà quindi responsabilità dei Cantoni garantire che l'obbligo di prestare servizio sia pianificato secondo criteri uniformi, gestito in linea con le esigenze cantonali, eseguito in modo coerente e fatto rispettare ove necessario. Nell'ambito delle attività individuali, ciò include la gestione dei posti d'impiego, l'abbinamento («matching») tra i posti d'impiego offerti e gli obbligati al servizio idonei, le decisioni in merito agli impieghi degli obbligati al servizio, il riconoscimento degli istituti d'impiego, la collaborazione con gli istituti d'impiego e l'assistenza a questi ultimi, come pure l'accompagnamento e il controllo degli istituti stessi in quanto autorità di esecuzione nonché le ispezioni. Inoltre, spetterà ai Cantoni progettare strutture adeguate a tal fine, per garantire un'attuazione il più possibile efficiente e a costi contenuti. Oltre a soluzioni cantonali, sono possibili anche approcci intercantionali o regionalizzati. È altresì ipotizzabile un eventuale passaggio di personale dal CIVI. Una sfida che permane con questa soluzione è quella di garantire che il servizio civile sostitutivo venga attuato in modo coerente e uniforme in tutto il Paese.

Per quanto riguarda la Confederazione, questa ripartizione delle competenze e dei compiti consente di riunire i compiti in un ufficio federale che si occuperà dell'istruzione di base e dell'istruzione dei quadri della protezione contro le catastrofi nonché delle misure di coordinamento, di regolamentazione e legislative nel settore della protezione civile e del servizio civile attuali.

28 Nel quadro della consultazione informale, una netta maggioranza dei Cantoni si è espressa a favore di questa attribuzione di competenze e responsabilità.

2.8 Calcolo dei costi e delle entrate della protezione contro le catastrofi

I costi della variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* derivano dalla differenza tra i costi generati dalla protezione contro le catastrofi e dai costi che sorgono per la protezione civile e il servizio civile con l'odierno sistema dell'obbligo di prestare servizio. Poiché nessuna prestazione verrà trasferita dall'esercito alla protezione contro le catastrofi, nella variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza* il profilo prestazionale dell'esercito rimarrà invariato. Si può quindi presumere che il numero di giorni di servizio prestati nell'esercito non subirà modifiche sostanziali e che l'esercito non dovrà sostenere costi supplementari legati al sistema dell'obbligo di prestare servizio.

2.8.1 Delimitazioni e metodo di calcolo

È difficile prevedere con precisione i costi della protezione contro le catastrofi, poiché – data la sovranità cantonale in materia di protezione civile – le basi di calcolo del sistema attuale sono estremamente eterogenee. Inoltre, per quanto concerne i costi necessari per le infrastrutture e l'istruzione, come pure la nuova organizzazione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, è possibile fare solo ipotesi e stime approssimative.

I calcoli non tengono conto dei cosiddetti costi indiretti per le imprese, derivanti dalle assenze prolungate degli obbligati al servizio dal posto di lavoro. Può trattarsi di costi significativi che possono essere anche il doppio o il quadruplo di quelli relativi all'indennità di perdita di guadagno²⁹.

Come base di calcolo sono state analizzate le attuali strutture dei costi nella protezione civile e nel servizio civile e sono stati calcolati i costi per ogni giorno di servizio. Successivamente, le strutture della protezione contro le catastrofi descritte nel secondo rapporto sull'apporto di personale sono state perfezionate e, ove necessario, corrette. In concreto, sono stati definiti gli effettivi e sono state stimate le quote di militi della protezione contro le catastrofi originariamente e non originariamente (con conflitti di coscienza) incorporati (numero di persone incorporate, numero di giorni di servizio ecc.). Infine, sono stati calcolati i costi sulla base dei giorni di servizio da prestare e del numero stimato di obbligati al servizio.

2.8.2 Costi per un giorno di servizio nella protezione contro le catastrofi

La base di calcolo per i costi delle attività di reparto nella protezione contro le catastrofi è il rapporto finale dell'UFPP del 15 luglio 2015 sui costi della protezione civile, in cui sono stati rilevati i costi relativi agli anni dal 2011 al 2013. Non è necessario ripetere il rilevamento, anche se la base di dati esistente può sembrare obsoleta. Un nuovo calcolo non condurrebbe a un quadro significativamente diverso – a parte il rincaro accumulato dal 2013 – perché le principali unità di costo sono rimaste invariate o sono cambiate molto poco. Per questo motivo, i costi calcolati dal 2011 al 2013 sono stati adeguati all'attuale livello del rincaro. I dati contenuti nel rapporto summenzionato comprendono i costi sostenuti dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni per l'amministrazione e la condotta, il reclutamento, l'istruzione e gli impieghi (inclusi i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno), le opere di protezione, il materiale, l'equipaggiamento, i sistemi d'allarme e la telematica, oltre ad altri costi. I costi totali della protezione civile negli anni considerati nel rilevamento, ossia il periodo dal 2011 al 2013, sono stati pari a circa 325 milioni di franchi all'anno. Nel periodo in questione sono stati prestati circa 400 000 giorni di servizio nella protezione civile, pertanto un giorno di servizio è costato approssimativamente 812.50 franchi. Il rincaro dal 2015 al 2021 è stato pari all'1,3 per cento³⁰. Ciò significa che nel 2021 un giorno di servizio è costato circa 823 franchi. Occorre inoltre tenere conto dei costi dell'assicurazione militare, che

²⁹ Per il calcolo dei cosiddetti costi indiretti si veda il n. 4.2.3. del rapporto finale *Regulierungsfolgenabschätzung zur Erweiterung der kurzzeitigen pflegebedingten Arbeitsabwesenheiten und zum EO-entschädigten Betreuungsurlaub für Eltern von schwer kranken und schwer verunfallten Kindern* all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) (disponibile anche un riassunto in franc.).

³⁰ Cfr. www.bfs.admin.ch > Statistiche > Prezzi > Prezzi al consumo > Indicizzazione.

ammontano a circa 27 franchi per giorno di servizio. Di conseguenza, i costi stimati per giorno di servizio nelle attività di reparto ammontano approssimativamente a 850 franchi³¹.

La base di calcolo per i costi dei giorni di servizio prestati in attività individuali è costituita dai dati forniti dal CIVI per il 2021, anno in cui sono stati prestati 1 705 263 giorni di servizio. Nei costi indicati, pari a circa 240 milioni di franchi, sono stati inclusi i costi amministrativi dell'Ufficio federale, le spese per l'assicurazione militare e i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno (IPG), oltre alle spese di vitto per le persone che hanno prestato servizio e all'importo per le piccole spese personali (corrispondente al soldo di un soldato), coperti dagli istituti d'impiego. Non è stato possibile calcolare le spese degli istituti d'impiego per la condotta e l'equipaggiamento dei civilisti durante l'impiego. Su tale base, per il 2021 i costi indicati per ogni giorno di servizio prestato in attività individuali sono stati pari a circa 140 franchi. Tuttavia, poiché i compiti esecutivi non saranno più svolti a livello centrale da un servizio federale, in futuro sono previste diverse nuove interfacce tra le autorità esecutive, gli obbligati al servizio e gli istituti d'impiego per le attività individuali (gli attuali istituti d'impiego del servizio civile sostitutivo). A seconda che i Cantoni optino per una soluzione cantonale o intercantonale, si registreranno costi supplementari in ambito amministrativo. Il DDPS prevede che i costi per giorno di servizio aumenteranno del 50 per cento. Di conseguenza, si stimano costi pari a 210 franchi per ogni giorno di servizio prestato in attività individuali.

La notevole differenza tra i costi per un giorno di servizio prestato in attività di reparto e quelli per un giorno di servizio prestato in attività individuali è dovuta al fatto che, analogamente a quanto avviene nel sistema attuale, le principali unità di costo verranno registrate solo per le attività di reparto. Si tratta in primo luogo dei costi per le infrastrutture, l'equipaggiamento e il personale, che saranno a carico della protezione contro le catastrofi nel caso delle attività di reparto e degli istituti d'impiego nel caso delle attività individuali.

2.8.3 Fattore di costo: numero di persone che prestano servizio nella protezione contro le catastrofi

Alla futura protezione contro le catastrofi verranno attribuiti ogni anno 9600 nuovi militi, di cui 4400 originariamente incorporati nella protezione contro le catastrofi (dichiarati idonei al servizio militare sin dall'inizio o in un secondo momento) e 5200 passati alla protezione contro le catastrofi nel quadro di una nuova incorporazione a causa di conflitti di coscienza. Ipotizzando una durata d'incorporazione di dieci anni, ciò porta a un effettivo di 96 000 militi della protezione contro le catastrofi (vedi n. 2.5.).

2.8.4 Calcolo di altri fattori di costo

Ai fattori di costo indicati finora si aggiungono altri fattori di costo che si basano su valori empirici e sono definiti in funzione del numero di persone incorporate e di giorni di servizio. In particolare, si tratta del fabbisogno supplementare – rispetto a oggi – di infrastrutture d'istruzione e di equipaggiamento per l'istruzione nonché di caserme e alloggi. Questo perché l'istruzione durerà di più, il numero di giorni di servizio aumenterà e anche il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione contro le catastrofi crescerà in modo considerevole. Anche l'onere a livello di amministrazione derivante dalla riorganizzazione dei compiti può essere solo stimato e include in particolare l'adempimento dei giorni di servizio in attività individuali. Questi costi sono tuttavia compresi nei costi dei giorni di servizio (v. n. 2.9.2).

Stima relativa alle infrastrutture d'istruzione e al personale

L'istruzione di base e l'istruzione dei quadri per i militi della protezione contro le catastrofi avrà luogo a livello di Confederazione. Ogni anno, circa 9600 persone dovranno assolvere un'istruzione di base

³¹ Le cifre non includono ancora gli aumenti dei costi IPG e del soldo nel biennio 2023/2024.

nella protezione contro le catastrofi (che comprende l'istruzione di base generale, l'istruzione di base alla funzione e l'istruzione di reparto) della durata di 11 settimane, mentre circa 3000 persone³² assolveranno un'istruzione dei quadri di durata compresa tra 4 e 11 settimane³³. Contrariamente ai corsi di ripetizione, tali istruzioni si svolgeranno in infrastrutture d'istruzione in superficie (caserme della protezione contro le catastrofi). Con una formazione composta da 800 persone nell'ambito dell'istruzione di base relativa alla protezione contro le catastrofi, dovranno essere svolte ogni anno almeno 12 scuole reclute della protezione contro le catastrofi. Per il calcolo dei costi di una caserma della protezione contro le catastrofi si parte dal presupposto che, per ogni caserma della protezione contro le catastrofi, possano essere svolte ogni anno tre istruzioni di base della protezione contro le catastrofi. A ciò si aggiunge un fabbisogno supplementare di circa il 25 per cento per le infrastrutture finalizzate all'istruzione dei quadri. Ne consegue che, in tutta la Svizzera, dovranno essere realizzate almeno cinque caserme della protezione contro le catastrofi. Sulla base delle nuove costruzioni, delle ristrutturazioni e degli ampliamenti delle strutture dell'esercito (Chamblon, Wangen an der Aare, Epeisses), i costi di costruzione per le infrastrutture di alloggio am monteranno a circa 120 milioni di franchi per ogni caserma della protezione contro le catastrofi, incluse la piazza d'esercizio e la pista di macerie. Per cinque caserme, si ottiene quindi un importo totale di circa 600 milioni di franchi, in cui non sono inclusi i costi per le infrastrutture generali (mensa, tempo libero, sport, docce ecc.), per le infrastrutture d'istruzione e per le esigenze logistiche (veicoli, materiale ecc.). Poiché né l'esercito né la protezione civile hanno esperienze recenti con queste nuove costruzioni, i suddetti costi non possono essere stimati con precisione. A seconda della necessità o meno di acquistare terreni per la costruzione delle infrastrutture, potrebbero sorgere notevoli costi supplementari. Pertanto, nei calcoli è stato incluso un importo forfettario di 300 milioni di franchi per coprire eventuali costi aggiuntivi. Complessivamente, quindi, i costi per gli investimenti una tantum nelle infrastrutture d'istruzione e di alloggio sono stimati in 900 milioni di franchi. Sarà possibile ridurre i costi per la costruzione di apposite infrastrutture d'istruzione e di alloggio per la protezione contro le catastrofi se, a seconda del grado di utilizzo e della capacità, potranno essere utilizzate o ampliate anche le infrastrutture dell'esercito e dei Cantoni. Al momento non si può ancora prevedere se – ed eventualmente quali – infrastrutture dell'esercito potranno essere messe a disposizione della protezione contro le catastrofi. In caso di effettiva attuazione, si ipotizza che l'esercito metterà a disposizione più infrastrutture possibili al fine di contenere per quanto possibile i costi.

La scuola reclute della protezione contro le catastrofi e l'istruzione dei quadri richiederanno personale d'istruzione, per un totale di circa 400 persone. Oltre a questo personale d'istruzione, già necessario nell'attuale sistema d'istruzione, servirà personale supplementare per l'esercizio delle caserme della protezione contro le catastrofi. Come base di calcolo viene utilizzata la scuola di salvataggio 75 (Wangen an der Aare), poiché è quella più simile a una scuola reclute della protezione contro le catastrofi. Una scuola reclute con circa 320 reclute richiede attualmente circa 35 militari di professione e 60 persone appartenenti al personale di milizia. Nel caso di una scuola reclute della protezione contro le catastrofi con circa 800 reclute, saranno quindi necessarie circa 200 persone (tra persone con un impiego fisso e personale di milizia) per garantire l'esercizio di una caserma della protezione contro le catastrofi. Pertanto, per cinque caserme della protezione contro le catastrofi, il fabbisogno complessivo sarà di circa 1000 persone. I costi per il personale d'istruzione e il personale d'esercizio sono inclusi nella stima di 850 franchi (v. calcolo al n. 2.9.2).

L'UFPP garantisce insieme all'esercito il reclutamento e l'incorporazione nella protezione contro le catastrofi. In questo modo si limitano i costi aggiuntivi, poiché l'infrastruttura per il reclutamento esiste già ed è sufficiente.

³² Si tratta di una stima basata su valori empirici delle organizzazioni di protezione civile dei Cantoni, dove il rapporto tra quadri e truppa è di circa 1:3.

³³ Scuola sottufficiali 4 settimane e scuola ufficiali 11 settimane.

L'istruzione nel settore della medicina in caso di catastrofe e di guerra deve essere organizzata insieme al servizio sanitario coordinato³⁴. Di conseguenza, in seno all'UFPP saranno creati circa dieci nuovi posti a tempo pieno.

Per la durata di un corso di ripetizione di due settimane (12 giorni), è ragionevole alloggiare i militi della protezione contro le catastrofi in impianti di protezione sotterranei della protezione civile. Attualmente la protezione civile non utilizza come alloggi gli impianti di protezione esistenti, mentre l'esercito ricorre sempre più spesso a tali infrastrutture. Questo perché alcuni alloggi dell'esercito vengono messi temporaneamente a disposizione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Il DDPS parte dal presupposto che, nella situazione normale³⁵, gli alloggi esistenti saranno sufficienti per alloggiare tutti i militi della protezione contro le catastrofi durante i corsi di ripetizione e coprire al contempo anche il fabbisogno dell'esercito. Oggi in tutta la Svizzera si contano circa 170 000 posti di alloggio in impianti di protezione della protezione civile (impianti d'apprestamento, impianti combinati).

Onere per l'esecuzione delle attività individuali

Rispetto a quanto avviene nell'attuale servizio civile, in cui ogni anno circa 6500 obbligati al servizio passano al servizio civile sostitutivo, nella protezione contro le catastrofi i costi di esecuzione saranno maggiori, poiché ogni anno 9600 nuovi obbligati al servizio dovranno svolgere *attività individuali*. Tuttavia, l'aumento dei costi di esecuzione per le *attività individuali* rimarrà gestibile. Da un lato, è possibile che le interfacce e quindi l'onere amministrativo aumentino; dall'altro, si continua a ipotizzare³⁶ che, rispetto a oggi, un numero minore di obbligati al servizio rifiuterà il servizio militare per motivi di coscienza e che, in confronto a quanto avviene attualmente nel servizio civile sostitutivo, meno giorni di servizio verranno prestati in *attività individuali*. In ogni caso, i relativi costi sono inclusi nei costi dei giorni di servizio indicati al numero 2.8.2.

2.8.5 Entrate derivanti dalla protezione contro le catastrofi

Entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare

Nel secondo rapporto sull'apporto di personale, il calcolo della variazione stimata della tassa d'esenzione dall'obbligo militare si basava sul numero di giorni di servizio. Questo metodo si è rivelato errato, perché ipotizzando una quota stabile di obbligati al servizio che non possono prestare né il servizio militare né il servizio di protezione civile, anche la tassa d'esenzione dall'obbligo militare rimarrà relativamente stabile. Nel 90 per cento dei casi, la tassa d'esenzione dall'obbligo militare sarà pagata da obbligati al servizio che non sono idonei né al servizio militare né al servizio di protezione contro le catastrofi. Mantenendo l'attuale aliquota del tre per cento del reddito annuo, le entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare che confluiscono nella cassa generale della Confederazione subiranno un leggero calo, in quanto le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione assolveranno tutto il servizio prescritto.

³⁴ L'esercito istruisce già medici in questo campo. Ciò apre la possibilità di un partenariato pubblico-privato, per esempio con un'università o un'istituzione civile. Si tratta di un aspetto che andrebbe approfondito.

³⁵ In caso di impiego simultaneo dell'intero esercito e dell'intera protezione contro le catastrofi, la capacità esistente non sarebbe sufficiente. L'esatto fabbisogno di infrastrutture di alloggio e d'istruzione supplementari da parte dell'esercito qualora si dovesse verificare una situazione simile dovrà essere determinato separatamente in caso di introduzione della variante *Obbligo di prestare servizio di sicurezza*.

³⁶ Questa ipotesi è stata formulata dal Consiglio federale nel secondo rapporto sull'apporto di personale.

Entrate della Confederazione derivanti dai tributi versati dagli istituti d'impiego

Gli istituti d'impiego pagano un tributo alla Confederazione per ogni giorno di servizio. Nel 2021, la Confederazione ha registrato entrate da questi tributi pari a circa 35 milioni di franchi, il che, a fronte di circa 1,7 milioni di giorni di servizio civile corrisponde a una media di circa 21 franchi per giorno di servizio.³⁷ Le entrate derivanti dai tributi versati dagli istituti d'impiego subiranno variazioni: da un lato, 52 000 militi della protezione contro le catastrofi con conflitti di coscienza presteranno una parte dei loro giorni di servizio nel reparto e non presso gli istituti d'impiego. Dall'altro, si aggiungeranno giorni di servizio che saranno prestati come attività individuali dai militi originariamente incorporati nella protezione contro le catastrofi³⁸.

2.8.6 Riepilogo dei costi e delle entrate

I 96 000 militi della protezione contro le catastrofi presteranno, nell'arco di dieci anni, 146 giorni di servizio ciascuno nel reparto, con un costo stimato di 850 franchi per giorno di servizio. Ne risulta un costo totale di 11,914 miliardi di franchi. Calcolati su un anno, si tratta di 1,19 miliardi di franchi per circa 1,4 milioni di giorni di servizio. Circa 30 000 militi della protezione contro le catastrofi seguiranno durante il loro periodo di servizio un'istruzione dei quadri nel reparto. Di questi, circa 20 000 seguiranno un'istruzione per sottufficiali con 26 giorni di servizio e circa 10 000 un'istruzione per ufficiali con 75 giorni di servizio. Gli 1,27 milioni di giorni di servizio che ne derivano, ciascuno con un costo stimato di 850 franchi, costeranno complessivamente circa 1,08 miliardi di franchi. Calcolati su un anno, si tratta di circa 108 milioni di franchi per 127 000 giorni di servizio. In totale, per gli 1,53 milioni di giorni di servizio prestati nel reparto, ogni anno i costi dei giorni di servizio ammonteranno quindi a circa 1,3 miliardi di franchi.

Allo stesso modo, in questi dieci anni i 96 000 militi della protezione contro le catastrofi presteranno ciascuno 99 giorni di servizio sotto forma di attività individuali, con un costo stimato di 210 franchi per giorno di servizio. Ne risulta un totale di 1,996 miliardi di franchi, ossia circa 200 milioni di franchi all'anno. Inoltre, i 52 000 militi della protezione contro le catastrofi con conflitti di coscienza presteranno nell'arco di dieci anni in media 40 giorni di servizio supplementari sotto forma di attività individuali, con un costo stimato di 210 franchi per giorno di servizio. I relativi costi ammontano a 436,8 milioni di franchi, ossia a circa 44 milioni di franchi all'anno. In totale, per gli 1,15 milioni di giorni di servizio prestati in attività individuali, ogni anno i costi dei giorni di servizio ammonteranno a circa 244 milioni di franchi.

³⁷ Si sta esaminando la possibilità di innalzare al 100 % il grado di copertura dei costi del servizio civile adeguando eventualmente i tributi, cfr. postulato della Commissione delle finanze CN 23.4348 «Innalzare ad almeno il 100 per cento il grado di copertura dei costi dell'Ufficio federale del servizio civile».

³⁸ Va anche considerato che la disponibilità dei potenziali istituti d'impiego a impiegare, in quanto partner esecutivi, obbligati al servizio versando tributi in cambio della prestazione lavorativa ricevuta dipenderà dall'impostazione del sistema e dalla congiuntura economica.

Come descritto al numero 2.8.2, i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno sono inclusi nei costi dei giorni di servizio. Come base di calcolo per la *quota dei costi relativi alle indennità di perdita di guadagno* sui costi annuali è stata utilizzata la statistica delle indennità di perdita di guadagno (statistica IPG) 2023³⁹. Secondo gli approfondimenti, nella protezione contro le catastrofi verranno prestati annualmente 2,7 milioni di giorni di servizio in totale. In base alle indennità di perdita di guadagno indicate nella statistica IPG 2023⁴⁰, i costi relativi alle indennità di perdita di guadagno saranno pari a circa 310 milioni di franchi all'anno. Di questi, circa 172 milioni di franchi deriveranno dai giorni di servizio prestati nel reparto e circa 137 milioni di franchi dai giorni di servizio prestati in attività individuali.

Costi relativi alle indennità di perdita di guadagno in mio. fr.	
Costi relativi alle indennità di perdita di guadagno nelle attività di reparto	173
<i>Di cui istruzione di base (710 400 giorni di servizio a 74 franchi ciascuno)</i>	53
<i>Di cui istruzione dei quadri (127 000 giorni di servizio a 146 franchi ciascuno)</i>	19
<i>Di cui corsi di ripetizione (691 200 giorni di servizio a 146 franchi ciascuno)</i>	101
Costi relativi alle indennità di perdita di guadagno nelle attività individuali	137
<i>Attività individuali (1 158 000 giorni di servizio a 119 franchi ciascuno)</i>	137
Totale dei costi relativi alle indennità di perdita di guadagno	310

Tabella 2: Calcolo della quota dei costi relativi alle indennità di perdita di guadagno sui costi dei giorni di servizio

Si può presumere che gli ulteriori costi per i compiti della Confederazione non aumenteranno nella stessa misura del numero di obbligati al servizio il cui obbligo di prestare servizio deve essere eseguito. Alcune competenze dell'attuale CIVI dovranno sicuramente essere trasferite all'UFPP (competenze specialistiche per l'esecuzione delle attività individuali), ma i costi a livello di Confederazione non saranno molto più alti di quelli dell'attuale UFPP (fr. 185 mio. circa, secondo il preventivo 2024). Tenendo conto di un aumento dei costi del dieci per cento, i costi per le misure di coordinamento, di regolamentazione e legislative ammonteranno a circa 200 milioni di franchi. Tali costi sono inclusi nei costi dei giorni di servizio.

³⁹ Statistica delle indennità di perdita di guadagno (statistica IPG) 2023, Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), convalidata a novembre 2024: www.bsv.admin.ch > Ufficio federale delle assicurazioni sociali > Assicurazioni sociali > Indennità per perdita di guadagno IPG > Statistica.

⁴⁰ Istruzione di base nella protezione civile a 74 franchi al giorno, corsi di ripetizione nella protezione civile a 146 franchi al giorno, normale servizio civile a 119 franchi al giorno, v. statistica IPG 2023.

Sono inoltre previsti costi una tantum pari a circa 900 milioni di franchi per le infrastrutture d'istruzione (caserme della protezione contro le catastrofi).

Le entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare che confluiscono nella cassa generale della Confederazione diminuiranno, poiché i militi della protezione contro le catastrofi originariamente incorporati presteranno complessivamente 155 giorni di servizio in più rispetto a oggi (ora la media nazionale è di 90 giorni). Attualmente, per questi giorni di servizio non va pagata una tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Il DDPS prevede un calo di 40 milioni di franchi, con le entrate che scenderanno quindi a 130 milioni di franchi all'anno.

Si può ipotizzare che le entrate annuali della Confederazione derivanti dagli istituti d'impiego diminuiranno, dato che 52 000 militi della protezione contro le catastrofi con conflitti di coscienza presteranno, nell'arco di dieci anni, 146 dei rispettivi giorni di servizio sotto forma di attività di reparto e, di conseguenza, andranno persi circa 16 milioni di franchi dei 35 milioni (2023) di entrate annuali (in dieci anni: 52 000 militi della protezione contro le catastrofi con conflitti di coscienza per 146 giorni di servizio a 21 fr. per giorno di servizio, totale fr. 160 mio.). In compenso, tuttavia, 44 000 militi della protezione contro le catastrofi originariamente incorporati presteranno, sempre nell'arco di dieci anni, 99 giorni di servizio in attività individuali, generando ogni anno «nuove entrate» per circa 9,1 milioni di franchi (in dieci anni: 44 000 militi della protezione contro le catastrofi per 99 giorni di servizio a 21 fr. per giorno di servizio, totale fr. 91 mio.). In dieci anni, ciò si traduce in entrate supplementari nette pari a 281 milioni di franchi (350 – 160 + 91) derivanti dai tributi degli istituti d'impiego. Calcolate su un anno, le entrate aggiuntive ammonteranno a circa 28 milioni di franchi.

Stima dei costi annuali in mio. fr.	
Costi dei giorni di servizio in attività di reparto	1300
<i>Di cui costi IPG</i>	<i>173</i>
Costi dei giorni di servizio in attività individuali	244
<i>Di cui costi IPG</i>	<i>137</i>
Totale dei costi dei giorni di servizio	1544
<i>Totale dei costi IPG</i>	<i>310</i>
Costi dei giorni di servizio senza IPG	1234
Totale dei costi annuali	1544

Stima degli investimenti una tantum	In mio. fr.
Infrastrutture d'istruzione (caserme della protezione contro le catastrofi e piazze d'istruzione)	900
Totale degli investimenti una tantum	900
Stima delle entrate annuali	In mio. fr.
Entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare	130
Entrate derivanti dagli istituti d'impiego	28
Totale delle entrate	158

Tabella 3: Riepilogo dei costi e delle entrate nella variante «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»

Costi annuali in mio. fr.	2023	Obbligo di prestare servizio di sicurezza
Costi dei giorni di servizio nella protezione civile	340	
Costi dei giorni di servizio nel servizio civile	238	
Costi dei giorni di servizio nelle attività di reparto		1300
Costi dei giorni di servizio nelle attività individuali		244
<i>Di cui costi IPG</i>	220	310
Totale dei costi dei giorni di servizio	578	1544

Entrate annuali in mio. fr.	2023	Obbligo di prestare servizio di sicurezza
Entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare	170	244
Entrate derivanti dagli istituti d'impiego	35	28
Totale delle entrate	205	158

Tabella 4: Confronto tra i costi stimati e la situazione nel 2023

2.9 Ripartizione dei costi e delle entrate tra Confederazione e Cantoni

Ad eccezione dell'istruzione di base e dell'istruzione dei quadri, i compiti e le competenze in materia di esecuzione dell'obbligo di prestare servizio di protezione contro le catastrofi saranno attribuiti in modo analogo a quanto avviene nell'attuale protezione civile. Le misure di coordinamento, di regolamentazione e legislative, come pure l'istruzione di base e l'istruzione dei quadri, rientrano pertanto nella responsabilità della Confederazione, mentre tutte le altre competenze e responsabilità esecutive spettano ai Cantoni. In base a questa attribuzione delle competenze, anche i costi e le entrate sono suddivisi tra la Confederazione e i Cantoni. Di seguito vengono illustrate le conseguenze di una nuova ripartizione dei costi e delle entrate tra Confederazione e Cantoni.

2.9.1 Assunzione dei costi per gli investimenti una tantum

I costi per gli investimenti una tantum, pari a circa 900 milioni di franchi, sono dovuti al fatto che le infrastrutture d'istruzione (caserme della protezione contro le catastrofi) devono essere realizzate ex novo o ampliate. Questi costi saranno interamente sostenuti dalla Confederazione. Ipotizzando che i Cantoni continuino a mettere a disposizione dell'esercito le proprie infrastrutture, non si prevedono costi d'investimento supplementari per l'esercito.

2.9.2 Ripartizione delle entrate e dei costi ricorrenti annuali

Con il trasferimento della responsabilità dell'esecuzione delle attività individuali ai Cantoni, anche i costi per l'esecuzione passeranno a questi ultimi. Tuttavia, come descritto al numero 2.8.4, l'aumento di tali costi sarà moderato. Si presume che i costi di esecuzione ammonteranno al massimo a 50 milioni di franchi. Anche i 28 milioni di franchi previsti come entrate supplementari derivanti dai tributi versati dagli istituti d'impiego andranno ai Cantoni.

A livello di Confederazione, i costi per le misure di coordinamento, di regolamentazione e legislative della protezione contro le catastrofi ammonteranno a 200 milioni di franchi. Tali costi sono inclusi nei costi dei giorni di servizio.

Come già avviene attualmente, le entrate leggermente ridotte derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, pari a 130 milioni di franchi, confluiranno per l'80 per cento (104 mio.) nella cassa generale della Confederazione, mentre il restante 20 per cento (26 mio.) andrà ai Cantoni.

I costi dei giorni di servizio per l'istruzione di base (che comprende l'istruzione di base, l'istruzione di base alla funzione e l'istruzione di reparto) e l'istruzione dei quadri nella protezione contro le catastrofi (in base alle cifre ipotizzate al n. 2.8.6 per l'istruzione dei quadri nella protezione contro le catastrofi), pari a circa 642 milioni di franchi (senza IPG), saranno a carico della Confederazione.

Tutti gli altri costi saranno sostenuti dai Cantoni. Tra questi figurano i «costi dei giorni di servizio» menzionati al numero 2.8 per le attività di reparto sotto forma di corsi di ripetizione (487 mio. senza IPG) e le attività individuali (106 mio. senza IPG). Tali costi ammonteranno, al netto dei costi relativi alle indennità di perdita di guadagno, a circa 593 milioni di franchi all'anno.

I costi relativi alle indennità di perdita di guadagno, pari a circa 310 milioni di franchi, verranno dedotti dai costi dei giorni di servizio per la Confederazione e i Cantoni secondo l'attribuzione delle competenze. La Confederazione sarà responsabile dell'istruzione di base (74 giorni) e dell'istruzione dei quadri (75 giorni per gli ufficiali e 26 giorni per i sottufficiali) nella protezione contro le catastrofi, mentre i Cantoni saranno competenti per i corsi di ripetizione e per tutte le attività individuali: 171 giorni di servizio per le persone originariamente incorporate e ulteriori 40 giorni di servizio in media per le persone non originariamente incorporate. Ne risulta, in totale, una deduzione di 71 milioni di franchi per la Confederazione e di 238 milioni di franchi per i Cantoni.

Il sistema per la copertura dei costi relativi alle indennità di perdita di guadagno rimarrà invariato. Le spese, pari a circa 310 milioni di franchi annui, saranno imputate alle indennità di perdita di guadagno.

Costi in mio. fr.	Confederazione	Cantoni	Datori di lavoro e dipendenti
Indennità di perdita di guadagno			310
Costi dei giorni di servizio per l'istruzione di base e l'istruzione dei quadri al netto delle IPG	642		
Costi dei giorni di servizio per l'istruzione di reparto nei corsi di ripetizione al netto delle IPG		487	
Costi dei giorni di servizio per le attività individuali al netto delle IPG		106	
Costi per Confederazione / Cantoni / datori di lavoro e dipendenti	642	593	310
Entrate in mio. fr.	Confederazione	Cantoni	
Entrate derivanti dagli istituti d'impiego		28	
Entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare	104	26	
Totale delle entrate	104	54	

Tabella 5: Panoramica della ripartizione dei costi e delle entrate annuali

2.10 Aspetti giuridici

2.10.1 Necessità di legiferare

Poiché con l'obbligo di prestare servizio di sicurezza rispetto ad oggi (obbligo di prestare servizio militare e obbligo di prestare servizio di protezione civile) esisterà ancora un solo obbligo di prestare servizio (obbligo di prestare servizio di sicurezza) con due forme di servizio (servizio militare e servizio di protezione contro le catastrofi), il Consiglio federale aveva ritenuto che con l'introduzione dell'obbligo di prestare servizio di sicurezza fosse necessario sottoporre a revisione gli articoli 59 e 61 della Cost. In particolare, sarebbe necessario ridefinire la disciplina di due aspetti: lo strumento della protezione contro le catastrofi dovrebbe sostituire la protezione civile e la possibilità del servizio civile sostitutivo dovrebbe essere fusa nel servizio di protezione contro le catastrofi.

Un parere giuridico esterno giunge a una conclusione diversa in merito alla domanda se per introdurre l'obbligo di prestare servizio di sicurezza sia necessaria una revisione della Cost. I parametri definiti dalla Cost. non sarebbero violati. Secondo il professor Uhlmann, la domanda che occorre porsi è sapere se, nel caso di una fusione tra la protezione civile e il servizio civile, i due servizi corrisponderebbero ancora a quanto previsto dalla Cost. Secondo il suo parere giuridico, ciò sarebbe possibile. La protezione civile non viene modificata in modo significativo nel contenuto, mentre le attività del servizio civile verrebbero adattate solo nella misura in cui si concentrerebbero sugli ambiti socialità e salute nonché natura e ambiente. Il parere non ravvisa pertanto la necessità inderogabile di procedere a una revisione costituzionale. Da parte sua l'UFG, nel suo parere, sostiene questa posizione in linea di principio, a condizione che siano rispettate le norme costituzionali. L'UFG conferma che, in base alle attuali disposizioni costituzionali, il servizio civile sostitutivo e il servizio di protezione civile possono essere svolti sotto l'egida della

stessa organizzazione, ossia la protezione contro le catastrofi, e che la fusione del servizio civile sostitutivo e della protezione civile in un'organizzazione comune con compiti condivisi è ammissibile. L'UFG precisa invece che una fusione materiale, che vada oltre la creazione di un'organizzazione comune, di obblighi di prestare servizio previsti a livello costituzionale in un obbligo unitario di prestare servizio di sicurezza non è giuridicamente ammissibile senza una revisione costituzionale.

Il professor Uhlmann sostiene inoltre che, considerata l'importanza di una simile riforma del sistema dell'obbligo di prestare servizio, una revisione costituzionale può essere considerata opportuna.

Nel suo parere l'UFG afferma che nel caso di una fusione di obblighi di prestare servizio in un'organizzazione comune, è possibile elaborare una legislazione di attuazione costituzionalmente compatibile. Tuttavia, se quest'ultima fosse preceduta da una revisione della Cost. potrebbe essere ulteriormente aumentato il margine di manovra del legislatore nel definire lo sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

A livello legislativo devono innanzitutto essere fuse la legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC) e la legge federale sul servizio civile sostitutivo (LSC). Per lo meno gli articoli 28–56 dell'attuale LPPC, che definiscono la protezione civile, devono essere riformulati in base ai principi della protezione contro le catastrofi. Lo stesso vale, inoltre, anche per le disposizioni generali (art. 1–15a) e per la descrizione delle prestazioni (art. 19–24) dell'attuale LSC, che devono essere integrate alla LPPC. La LSC sarà abrogata.

Sarà inoltre necessario, in seguito, adeguare la legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM), la legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO), la legge federale sull'indennità di perdita di guadagno (LIPG) nonché basi giuridiche di livello inferiore, compresa la legislazione cantonale.

2.10.2 Conciliabilità con i principi del diritto internazionale

Nell'ambito del vaglio della conciliabilità dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* con i principi del diritto internazionale, si pongono due questioni: in primo luogo, se il cambio di nome (da protezione civile a protezione contro le catastrofi) sia conciliabile con le norme internazionali. In secondo luogo, se i compiti svolti dalla protezione contro le catastrofi possano essere annoverati tra le deroghe al divieto del lavoro forzato previsto dal diritto internazionale⁴¹ e se nella valutazione debba essere tenuto conto della percentuale di persone soggette all'obbligo di prestare servizio assegnate alla protezione contro le catastrofi.

Secondo il DDPS il cambiamento di nome da «protezione civile» a «protezione contro le catastrofi» è conciliabile con la Convenzione di Ginevra e in particolare con il secondo Protocollo aggiuntivo. Ai fini della classificazione dal punto di vista del diritto internazionale bellico è determinante, oltre all'attività svolta dall'organizzazione, che quest'ultima sia dotata di emblemi internazionalmente riconosciuti, non tuttavia la sua denominazione. La protezione contro le catastrofi gode quindi degli stessi diritti della protezione civile, purché vengano utilizzati gli stessi emblemi. L'esperto legale condivide l'opinione che una nuova denominazione sia compatibile con il diritto internazionale bellico.

Nel caso delle attività della protezione contro le catastrofi è possibile derogare dal divieto del lavoro forzato. Con la maggiore focalizzazione delle attività sui compiti dell'odierna *protezione* civile rispetto a quelli dell'odierno *servizio* civile i compiti della protezione contro le catastrofi nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* sono ancora più strettamente legati alla sicurezza di quanto non lo siano nel sistema odierno. Fanno ancora più chiaramente parte dell'ambito della prevenzione e della gestione di catastrofi e situazioni di emergenza di quanto non sia il caso oggi della protezione civile e in particolare del servizio civile. Nel valutare la conciliabilità con il divieto del lavoro forzato è irrilevante il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio che svolgono un servizio personale. Determinante è e

⁴¹ Cfr. in particolare articolo 4 Convenzione europea dei diritti dell'uomo e articolo 8 Patto ONU II

rimane quale sia lo scopo degli obblighi e il legame dei giorni di servizio prestati con la sicurezza. L'esperto legale ritiene che la protezione contro le catastrofi, per come è concepita, non abbia una natura commerciale e non contraddica dunque il divieto del lavoro forzato.

2.10.3 Conciliabilità con il principio della parità di trattamento in materia di servizio e il diritto fondamentale del divieto di discriminazione

La parità di trattamento in materia di servizio (anche parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare) viene valutata oggi sulla scorta di tre criteri. In primo luogo occorre decidere sulla base di criteri oggettivi chi deve prestare quale servizio (idoneità). In secondo luogo il maggior numero possibile di persone soggette all'obbligo di prestare servizio deve adempiere il suo servizio con un servizio personale. In terzo luogo deve essere garantito che tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio siano sottoposte, in funzione della loro capacità di prestazione, a oneri quanto più possibile identici.⁴²

Con l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* migliora la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio, a condizione che il numero di giorni di servizio da prestare nella protezione contro le catastrofi venga parificato a quelli dell'esercito. Ciò consentirà a un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare di assolvere pienamente il proprio obbligo. D'altro canto, la fusione di protezione civile e servizio civile solleva una nuova questione riguardo alla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio (e al divieto di discriminazione): infatti chi è attribuito alla protezione contro le catastrofi per motivi di coscienza presta servizio per una volta e mezza il tempo prestato da chi vi è assegnato direttamente. Cittadini nella stessa organizzazione con compiti sostanzialmente identici (anche se il rapporto tra attività di reparto e attività individuali è leggermente diverso) prestano così servizio per periodi di differente durata e sono quindi sottoposti a oneri non identici. Ciò può essere avvertito come una disparità di trattamento, tanto che è necessario chiedersi se in questo caso il divieto di discriminazione sia effettivamente rispettato.

Per quanto riguarda i criteri menzionati, il Consiglio federale ritiene che il sistema attuale presenti già carenze dal punto di vista della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio. Queste ultime sono, tuttavia, socialmente accettate. Ad esempio, nel sistema attuale, salvo alcune eccezioni, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione non hanno la possibilità di prestare un numero sufficiente di giorni di servizio per essere esonerati dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. È controverso anche se il principio secondo cui nel servizio civile occorra prestare un numero di giorni pari a una volta e mezza quelli previsti per il servizio militare, garantisca veramente la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio. Queste incongruenze nella parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio sussistono anche nel nuovo sistema dell'obbligo di prestare servizio. Il quadro normativo non impone un miglioramento. Tuttavia, l'esperto legale non condivide l'opinione che il sistema attuale presenti lacune. Egli ritiene che siano il Consiglio federale, il Parlamento e il Popolo a dover decidere quando la parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare è rispettata. La loro valutazione può cambiare anche a seguito delle mutate convinzioni sociali.

Dal punto di vista del Consiglio federale è di secondaria importanza in quale organizzazione e forma civile le persone idonee al servizio militare che dichiarano un conflitto di coscienza prestino i giorni di servizio aggiuntivi. Importa solo che questi siano effettivamente prestati e che la soluzione della prova dell'atto non venga compromessa. Può quindi essere ragionevolmente preteso che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio prestino servizio per periodi di diversa durata nella stessa organizzazione. Secondo il DDPS, il *modello dell'obbligo di prestare servizio di sicurezza* è dunque conciliabile con il principio dell'uguaglianza davanti alla legge e della non discriminazione.

⁴² Rapporto del Consiglio federale del 28 marzo 2007 sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare in adempimento del postulato 05.3526 del consigliere agli Stati Franz Wicki del 29 settembre 2005 [FF 2008 3419 - Rapporto del Consiglio federale s... | Fedlex; Rapporto del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio](#), pag. 87.

Tuttavia, il parere giuridico giunge a una conclusione diversa. Secondo il professor Uhlmann, il fatto che con l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* persone che fanno o non fanno valere un conflitto di coscienza prestino servizio per un periodo di tempo diverso è problematico dal punto di vista del diritto costituzionale. Verrebbero in questo modo violati il principio di uguaglianza di cui all'articolo 8 capoverso 1 Cost. e il divieto di discriminazione di cui all'articolo 9 capoverso 2 Cost. L'onere del servizio sarebbe palesemente non identico. L'UFG ritiene in proposito che la costituzionalità della disparità di trattamento per quanto riguarda la durata del servizio potrà essere valutata in modo definitivo solo quando sarà chiaro se coloro che prestano servizio nella protezione contro le catastrofi svolgono attività diverse a seconda che siano soggetti al servizio sostitutivo o al servizio di protezione. La valutazione in base al diritto costituzionale della disparità di trattamento per quanto riguarda la durata dell'obbligo di prestare servizio dipende essenzialmente dal fatto che i due gruppi di persone siano gravati in modo diverso dal loro obbligo di prestare servizio. L'UFG afferma che, nel quadro dell'attuazione di un *obbligo di prestare servizio di sicurezza* mediante una revisione costituzionale, il potere costituente può ancorare nella Cost. la disparità di trattamento rispetto alla durata dell'obbligo di prestare servizio.

2.10.4 Conciliabilità con il principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e del divieto di concorrenza

Per quanto riguarda la questione della conciliabilità dei servizi di protezione contro le catastrofi con i principi della neutralità rispetto al mercato del lavoro e del divieto di concorrenza, è opportuno fare un confronto tra le attuali prestazioni della protezione civile e del servizio civile e le prestazioni della protezione contro le catastrofi. Le prestazioni dell'odierna protezione civile aumentano considerevolmente nella protezione contro le catastrofi. La maggior parte dei giorni di servizio viene svolta sotto forma di attività di reparto (compiti rilevanti della sicurezza e della protezione della popolazione per proteggere la popolazione da catastrofi e da situazioni di emergenza e nell'ambito dell'assistenza in conflitti armati). I servizi nell'ambito dell'attuale servizio civile (in particolare i servizi nei settori sanitario, sociale e ambientale) diminuiscono significativamente.⁴³

Dato che i giorni di servizio attualmente prestati nel servizio civile e nella protezione civile non violano il principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e il divieto di concorrenza e che i giorni di servizio prestati in attività individuali nella protezione contro le catastrofi sono meno di quelli prestati oggi nel servizio civile, si può presumere che il principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e il divieto di concorrenza siano rispettati anche per la protezione contro le catastrofi. In questo modo vengono rispettati anche i principi di neutralità rispetto al mercato del lavoro e di non concorrenza. L'esperto legale giunge alla stessa conclusione, in quanto la protezione contro le catastrofi non estende inutilmente la sua azione in ambiti in cui il necessario grado di sicurezza è già adeguatamente garantito dal settore privato o dai Cantoni.

3 Approfondimenti sulla variante *Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*

3.1 La variante in breve

Tutte le cittadine e tutti i cittadini svizzeri sarebbero soggetti all'obbligo di leva. Nel corso del reclutamento verrebbe selezionato il numero di cittadini necessario all'esercito e alla protezione civile per raggiungere i propri effettivi e adempiere i loro compiti. Il numero effettivo e i profili delle persone reclutate tra quelle soggette all'obbligo di leva terrebbero conto del fabbisogno di entrambe le organizzazioni. Chi per motivi di idoneità non potesse essere preso in considerazione né per il servizio militare né per il servizio di protezione civile, sarebbe tenuto a pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Sarebbero esonerate dal versamento di questa tassa le persone al beneficio di una pensione di invalidità, le persone che presentano un danno dell'integrità superiore al 40 per cento o che hanno subito un danno alla salute nel corso del servizio militare o del servizio civile in ragione del quale non sono state prese in

⁴³ Nel 2021 sono stati prestati 1,7 milioni di giorni di servizio nel servizio civile sostitutivo. Con l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* risulterebbero ancora circa 1,1 milioni di giorni di servizio all'anno.

considerazione. Anche chi non fosse reclutato perché non necessario per gli effettivi dell'esercito e della protezione civile sarebbe tenuto a versare la tassa d'esenzione dell'obbligo militare. A differenza dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* il servizio civile sostitutivo continuerebbe a esistere nella forma odierna. Chi fosse soggetto all'obbligo di leva e fosse reclutato nell'esercito, ma non riuscisse a conciliare il servizio militare con la propria coscienza, avrebbe comunque la possibilità di prestare su richiesta un servizio civile sostitutivo. Il servizio civile sostitutivo durerebbe una volta e mezza il servizio militare. I compiti e le competenze per l'esecuzione dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* rimarrebbero sostanzialmente gli stessi di oggi. Vale a dire che la Confederazione sarebbe responsabile di eseguire l'esercito e il servizio civile sostitutivo, mentre l'esecuzione della protezione civile ricadrebbe nella sfera di competenza dei Cantoni. Farebbe eccezione la competenza federale per l'istruzione di base e dei quadri nella protezione civile, da introdurre analogamente a quanto avverrebbe per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*.

3.2 Questioni da chiarire

Il secondo rapporto sull'apporto di personale ha illustrato la potenziale disparità di trattamento tra reclutati e non reclutati, dovuta al fatto che solo circa la metà delle persone soggette all'obbligo di leva viene effettivamente reclutata. Questa disparità di trattamento deve essere compensata sia attraverso incentivi per chi presta servizio, sia attraverso svantaggi per chi non viene reclutato. Durante gli approfondimenti sono stati vagliati possibili incentivi positivi e si è cercato di identificare eventualmente una combinazione tra questi ultimi e tasse d'esenzione dall'obbligo militare. L'introduzione di incentivi pone due interrogativi: in primo luogo, occorre verificare se in questo modo possa essere garantita la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio. In secondo luogo, occorre calcolare quali costi a carico della Confederazione e dei Cantoni comporterebbe una combinazione di entrate e di uscite.

Nel secondo rapporto sull'apporto di personale, per questa variante sono stati considerati 245 giorni di servizio nella protezione civile per tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione. In proposito si pone la stessa domanda come nel caso dell'obbligo di prestare servizio di sicurezza, occorre infatti chiedersi in che misura esiste un fabbisogno di così tanti giorni di servizio per prestazioni legate alla sicurezza. Durante le audizioni per il secondo rapporto sull'apporto di personale i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno chiesto che i giorni di servizio prestati comportassero un beneficio diretto per la sicurezza. Per quanto riguarda le finanze della Confederazione e dei Cantoni, è inoltre fondamentale che il fabbisogno di giorni di servizio aggiuntivi da prestare, e dunque da finanziare, sia dimostrato.

Infine, anche l'attuazione dell'obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno solleva una serie di questioni legali. Il secondo rapporto sull'apporto di personale stabilisce che l'obbligo di servizio per le donne, il passaggio a un reclutamento orientato al fabbisogno e il nuovo disciplinamento dell'esenzione dall'obbligo militare richiedono una revisione degli articoli 59 e 61 Cost. Inoltre, devono essere adattate leggi federali (in particolare LM, LPPC, LSC e LTEO) e le norme di grado inferiore. Nell'ambito degli approfondimenti, è stato necessario verificare se l'estensione alle donne svizzere dell'obbligo di prestare servizio militare e di protezione civile sia conciliabile con il divieto di lavoro forzato. È stato inoltre necessario rispondere alla domanda su come debba essere intesa la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio nel caso delle persone che, pur desiderando prestare servizio, non sono in grado di farlo.

3.3 Il profilo prestazionale dell'esercito e della protezione civile

3.3.1 Il profilo prestazionale dell'esercito

Rispetto a oggi il profilo prestazionale dell'esercito non cambierà a seguito del nuovo sistema dell'obbligo di prestare servizio. Con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* l'esercito continuerà a fornire tutti i servizi rilevanti per la sicurezza nella stessa misura in cui lo fa attualmente. Il profilo prestazionale corrisponde a quello descritto nel messaggio sull'ulteriore sviluppo dell'esercito. Gli adeguamenti in atto dell'equipaggiamento e dell'orientamento dell'esercito in corso d'opera (ulteriore sviluppo della promozione militare della pace, capacità di difesa) non saranno interessati dal cambiamento di sistema.

3.3.2 Il profilo prestazionale della protezione civile

Il profilo prestazionale con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* corrisponde – come le attività di reparto nel caso dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* – al profilo prestazionale della protezione civile adattato a partire dalla metà del 2024. Ai compiti assolti finora si aggiungono compiti nei settori del servizio sanitario e dei conflitti armati. Per questo motivo, si rinuncia qui a elencare nuovamente nel dettaglio il profilo prestazionale. Le attività della protezione civile nei settori della condotta, dell'aiuto alla condotta, dell'assistenza, dell'aiuto tecnico, della protezione dei beni culturali e della logistica coincidono con le attività di reparto della protezione contro le catastrofi per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*. Rispetto al profilo prestazionale secondo la Strategia della protezione della popolazione 2015+, è necessario ovviare a una serie di lacune. Ci sono servizi che non sono stati (più) forniti in passato, sebbene facessero parte del profilo prestazionale. È necessario ovviare a queste lacune di capacità, analogamente a quanto avvenuto per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*, creando le capacità corrispondenti. Per adempiere a lungo termine questo profilo prestazionale adattato la protezione civile necessita di effettivi pari a circa 94 000 persone soggette all'obbligo del servizio di protezione, come indicato al numero 2.4.2.

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

Per potere adempiere il proprio profilo prestazionale, l'esercito deve potere continuare a contare su un effettivo reale di 140 000 militari. A sua volta, perché la protezione civile possa attuare il proprio profilo prestazionale, è necessario che le vengano assegnate circa 94 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* sono soggetti all'obbligo di leva 70 000 cittadini svizzeri.⁴⁴ In questo modo è garantito un potenziale sufficiente perché solo persone idonee al servizio vengano prese in considerazione per un servizio nell'esercito o nella protezione civile. Coloro che, secondo il giudizio (e la terminologia) attuale, pur non essendo idonei al servizio militare sono idonei alla protezione civile, non saranno più presi in considerazione con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*. Con un tasso di idoneità invariato, su circa 70 000 persone soggette all'obbligo di leva circa 50 000 sono idonee al servizio militare ed entrano pertanto in considerazione per un servizio nell'esercito o nella protezione civile. Le restanti 20 000 persone non sono idonee e devono pertanto versare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

Analogamente a quanto avviene nel caso dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*, anche con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare e quelle soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione possono abbandonare il servizio prima di avere completamente adempiuto il loro obbligo. Non è possibile calcolare con esattezza quante saranno le persone che approfitteranno effettivamente di questa possibilità. Nel secondo rapporto sull'apporto di personale, il Consiglio federale ha stimato che le ammissioni al servizio civile sostitutivo diminuiranno della metà. Occorre presumere che prima della scuola reclute ci saranno meno domande per il servizio civile sostitutivo rispetto a ora. Grazie al raddoppio del bacino di reclutamento, sarà possibile reclutare innanzitutto persone che sono sia idonee al servizio militare che in grado di conciliare il servizio militare con la propria coscienza. Si prevede che questo ridurrà di circa la metà i successivi passaggi al servizio civile sostitutivo. Sulla base dell'attuale numero di abbandoni, si possono quindi presumere circa 3400 ammissioni al servizio civile. Di queste, 1700 persone hanno fatto valere motivi di coscienza tra il reclutamento e l'inizio della scuola reclute; altre 1700 persone durante o dopo la scuola reclute. Inoltre, analogamente a quanto avviene per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*, circa 3400 persone vengono perse dall'esercito o dalla protezione civile (2900 dall'esercito e 500 dalla protezione civile) perché vengono dichiarate non idonee al servizio, emigrano o vengono licenziate per via amministrativa nel

⁴⁴ Si tiene conto delle oscillazioni nell'evoluzione della popolazione optando per un valore medio di 70 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio per anno. Il numero corrisponde a un valore medio di persone soggette all'obbligo di prestare servizio per anno, se l'obbligo di servire è esteso alle donne. Il numero può subire oscillazioni di anno in anno. Fonte: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuchâtel 2015 (disponibile in tedesco e in francese).

corso del servizio. Date le dimensioni del bacino di reclutamento, questi abbandoni possono essere facilmente compensati. Con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* può essere dunque garantito a entrambe le organizzazioni il necessario apporto di personale a lungo termine.

3.5 Adegamenti alla comprensione della parità di trattamento in materia di servizio

Con l'obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno ogni anno circa 31 100 persone soggette all'obbligo di prestare servizio iniziano il loro servizio nell'esercito, nella protezione civile o nel servizio civile (circa 19 500 nell'esercito, 9900 nella protezione civile e 1700 nel servizio civile sostitutivo). Tutte le altre persone soggette all'obbligo di prestare servizio sono tenute a pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. A causa del raddoppio delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio, da circa 35 000 uomini a circa 70 000 uomini e donne all'anno, circa 38 900 persone sarebbero tenute a pagare la tassa d'esenzione. Di queste, circa 20 000 non soddisfano i requisiti di servizio. Circa 18 900 persone soggette all'obbligo di prestare servizio soddisferebbero i requisiti, ma non sono necessari all'esercito né alla protezione civile.

Ci si discosta in questo modo dai criteri finora applicati al fine di garantire la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio. Per determinare chi presta servizio non entrano più in linea di conto unicamente i criteri per un possibile impiego, ma ora contano in particolare il fabbisogno dell'esercito e della protezione civile in quanto organizzazioni di milizia. Analogamente, non assolverà più il proprio obbligo con il servizio personale il maggior numero possibile di persone soggette all'obbligo di servizio, infatti solo meno della metà di queste presterà effettivamente servizio rispetto all'attuale 80 per cento. In ogni caso, saranno mantenuti i criteri oggettivi (di idoneità) per la selezione di coloro che prestano servizio. A seconda del numero di giorni di servizio prestati nelle organizzazioni dell'esercito, della protezione civile e del servizio civile, i diversi tipi di servizio rimarranno il più possibile comparabili in termini di oneri e di privazioni.

3.6 Ipotesi sul numero di giorni di servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile

Il numero di giorni di servizio prestati annualmente nell'esercito rimarrà invariato. Il numero di giorni di servizio prestati annualmente nel servizio civile sarà dimezzato, in quanto si può presumere che il raddoppio del bacino di reclutamento consentirà di reclutare innanzitutto persone che sono sia idonee al servizio militare sia in grado di conciliare il servizio militare con la propria coscienza. Ciò causerà presumibilmente anche una diminuzione dei successivi passaggi al servizio civile sostitutivo di circa la metà. Si può quindi ipotizzare che ogni anno ci saranno circa 5,5 milioni di giorni di servizio nell'esercito e 850 000 giorni di servizio nel servizio civile. La riduzione del numero di giorni di servizio nel servizio civile è notevole. Ciò è dovuto in particolare al fatto che le persone che prestano servizio civile oggi svolgono compiti di sgravio in aree in cui sul piano sociale vi è una comprovata necessità di supporto personale. Questo vale segnatamente per il settore sanitario e per il settore sociale, ma anche per la protezione dell'ambiente e per la conservazione della natura. Nel secondo rapporto sull'apporto di personale, il Consiglio federale aveva ipotizzato che avrebbero dovuto essere prestati 245 giorni di servizio di protezione civile. Gli approfondimenti hanno mostrato che il profilo prestazionale può essere garantito già con 146 giorni di servizio, se contemporaneamente gli effettivi vengono portati a 94 000 unità.

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione dovranno così completare un numero di giorni di servizio sensibilmente superiore a quello attuale (146 invece di una media di 85), ma inferiore a quello dei militi del servizio di protezione contro le catastrofi con l'obbligo di prestare servizio di sicurezza (245 giorni). Dopo l'istruzione di base (due settimane), l'istruzione relativa alle funzioni (otto settimane) e la vera e propria istruzione di reparto (una settimana), le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione assolveranno in dieci anni di servizio sei corsi di ripetizione in reparto di 12 giorni ciascuno. La durata del servizio è maggiore di quella della protezione civile di oggi, ma comunque ancora significativamente più breve di quella del servizio militare.

È stata vagliata la possibilità della ferma continuata nella protezione civile, che non sarà perseguita ulteriormente. Attualmente i Cantoni non hanno bisogno del contributo di una ferma continuata, siccome

la protezione civile dispone di formazioni d'allarme ad hoc per interventi della prima ora. Inoltre, la ferma continuata non avrebbe nessun influsso positivo sugli effettivi della protezione civile.

<i>Modello dei giorni di servizio</i>	Numero di giorni
Reclutamento	2–3
Istruzione di base generale (due settimane)	12
Istruzione relativa alla funzione (otto settimane)	54
Istruzione di reparto (una settimana)	5
Totale intermedio	74
Corsi di ripetizione (sei corsi di ripetizione di 12 giorni ciascuno) ^[1]	72
Totale nell'organizzazione della protezione civile	146

Tabella 6: Modello di giorni di servizio nella variante «Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno»

^[1] Analogamente a quanto avviene per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*, questo numero di giorni di servizio risulta unicamente se il corso di ripetizione è assolto senza interruzione.

3.7 Considerazioni sugli incentivi e sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare

Nel secondo rapporto sull'apporto di personale è stata delineata la possibilità di introdurre incentivi finanziari e di altro tipo per chi presta servizio, così da costituire un sistema di incentivi al posto della tassa d'esenzione dall'obbligo militare o in combinazione con essa. È stata anche avanzata l'idea di creare benefici a favore di chi presta servizio mediante ulteriori certificazioni e il riconoscimento di contenuti dell'istruzione.

A questo scopo, è stato vagliato in modo approfondito come gli incentivi positivi per l'adempimento del servizio obbligatorio, finanziari o di altro tipo, potessero essere combinati con la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, così da creare un nuovo tipo di parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio. L'obiettivo era sviluppare una combinazione di tasse e di assegni che, da un lato, non gravasse eccessivamente sul bilancio federale e cantonale e che, dall'altro lato, mantenesse nondimeno le indennità per perdita di guadagno quanto più possibile basse.

3.7.1 Considerazioni sugli incentivi

Nel secondo rapporto sull'apporto di personale sono stati delineati possibili incentivi per persone che prestano servizio. Si tratta di incentivi finanziari e di altro tipo che vengono già applicati nel sistema odierno, ma pure di idee per nuovi incentivi. Gli approfondimenti hanno permesso di giungere alle seguenti conclusioni.

Mantenere gli incentivi attuali estendendoli anche alla protezione civile

L'attuale sistema di incentivi per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare mirava a rendere più attrattivo il servizio militare e renderlo più conciliabile con la vita civile e professionale. A questo scopo, nel corso dell'ulteriore sviluppo dell'esercito sono stati introdotti i seguenti adeguamenti⁴⁵:

- miglioramento della conciliabilità tra istruzione di base e avanzamento militare, da un lato, e vita privata, dall'altro;
- miglioramento del coordinamento temporale tra servizio militare e formazione civile;
- rafforzamento della collaborazione in materia di istruzione e certificati di condotta per quadri di milizia;
- contributi per la formazione continua in ambito civile.

Sembra opportuno mantenere ed estendere questi incentivi. Appare inoltre sensato applicarli alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio che assolvono il loro servizio nella protezione civile. Alla luce dell'armonizzazione della durata del servizio nella protezione civile con quella nell'esercito, gli incentivi che sono attualmente in uso nell'esercito possono essere applicati anche nella protezione civile.

Per evitare di creare falsi incentivi per il servizio civile sostitutivo, non si intende estendere i benefici alle persone che prestano servizio civile. Queste ultime ricevono, come già oggi, un attestato di partecipazione dopo avere frequentato i corsi di istruzione. Inoltre, si esclude il riconoscimento ufficiale di istruzioni o di esperienze fatte durante il servizio civile. Come ha stabilito il Consiglio federale nella sua risposta all'interpellanza Fivaz 23.3929 «Soppressione di impieghi del servizio civile nei settori essenziali», non è compito del servizio civile motivare attivamente le persone che prestano servizio civile nella scelta di determinati settori professionali.

Non creare nuovi incentivi finanziari

È stata vagliata una serie di possibili nuovi incentivi finanziari per premiare le persone che prestano servizio. Sono stati considerati sgravi o rimborsi dell'imposta federale diretta, sconti sui trasporti pubblici o sui servizi di mobilità, un miglioramento delle prestazioni della previdenza professionale, il pagamento parziale dei premi di assicurazione malattia, ecc.

Dopo aver passato al vaglio queste possibili opzioni, si propone di rinunciare a introdurre nuovi incentivi finanziari. In primo luogo, l'obiettivo deve essere garantire, nei limiti del possibile, l'assolvimento di un obbligo di prestare servizio senza nuovi incentivi. Ciò è insito nella natura di un dovere civico. Inoltre, ci si aspetta che con il raddoppio del numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio sarà disponibile un numero sufficiente di cittadine e cittadini svizzeri intrinsecamente motivati per garantire l'apporto di personale all'esercito e alla protezione civile. In terzo luogo, mentre nuovi incentivi finanziari possono sembrare molto attrattivi per le persone che prestano servizio, per altri questi rappresentano al contrario una doppia punizione: chi non presta personalmente servizio deve versare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare e non può inoltre beneficiare degli incentivi finanziariamente rilevanti.

3.8 Calcolo dei costi e delle entrate derivanti dall'obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno

Con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* il profilo prestazionale dell'esercito rimane invariato. Si può dunque presumere che non ci saranno cambiamenti sostanziali nel numero di giorni di servizio prestati nell'esercito. Nel secondo rapporto sull'apporto di personale i costi supplementari per l'esercito sono stati stimati a 20 milioni di franchi all'anno.⁴⁶ Ciò è dovuto alle spese nel settore dell'indennità di perdita di guadagno e del reclutamento. Vengono, infatti, reclutati tutte le cittadine e tutti i

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Allegato 2 del rapporto del Consiglio federale del 4 marzo 2022: Tabella sinottica delle ripercussioni finanziarie

cittadini svizzeri che, almeno per quanto riguarda il reclutamento, beneficiano dell'indennità di perdita di guadagno. Oltre a ciò, per l'esercito non risultano costi supplementari straordinari legati al sistema dell'obbligo di prestare servizio, in particolare nel settore delle infrastrutture per l'alloggio.

I costi ricorrenti derivanti dall'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* differiscono pertanto dai costi odierni del sistema dell'obbligo di prestare servizio in pratica soltanto nella misura in cui nel servizio civile e nella protezione civile vengono generati costi supplementari.

3.8.1 Delimitazioni e metodo di calcolo

Analogamente a quanto avviene per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* non è possibile, a causa della sovranità cantonale in materia di protezione civile, fare una previsione precisa dei costi. Anche per questa variante, per quanto concerne i costi necessari per l'infrastruttura e l'istruzione, è possibile unicamente fare ipotesi e stime.

Come per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*, i calcoli eseguiti non considerano i costi indiretti per le aziende, legate alle assenze più prolungate dal posto di lavoro delle persone soggette a prestare servizio. Questi costi possono essere considerevoli, fino a raggiungere il doppio dei costi per indennità di perdita di guadagno.

Anche per l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, come base per calcolare i costi per giorno di servizio sono state utilizzate le odierne strutture dei costi nella protezione civile e nel servizio civile (v. n. 2.8). Su questa base i costi sono stati calcolati sulla scorta dei giorni di servizio da prestare e della stima del numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

3.8.2 Costi ed entrate derivanti dall'obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno

Come per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*, anche per l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* il presente rapporto avanza delle stime in merito ad altri fattori di costo, sulla base di valori empirici nonché del numero di persone incorporate e dei giorni di servizio. Si tratta in particolare dell'infrastruttura e dell'equipaggiamento per l'istruzione, nonché di caserme e alloggi. Il fabbisogno relativo a queste voci è quasi identico per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* e per l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* in ragione dello stesso profilo di servizio nella protezione civile e degli effettivi molto simili. Nel caso dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, si aggiungono i costi per l'estensione degli incentivi per chi presta servizio di protezione (v. n. 3.7.1).

Costi per giorni di servizio con l'obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno

I 94 000 militi della protezione civile prestano in dieci anni ciascuno 146 giorni di servizio nel reparto, al costo di 850 franchi per giorno di servizio. Ciò equivale a 11,665 miliardi di franchi per 13,7 milioni di giorni di servizio in dieci anni, mentre su base annua risultano 1,37 milioni di giorni di servizio per circa 1,16 miliardi di franchi. Durante il periodo del loro servizio, circa 30 000 militi della protezione civile assolvono un'istruzione per quadri; di questi, circa 20 000 seguono un'istruzione per sottufficiali con 26 giorni di servizio e circa 10 000 una formazione per ufficiali con 75 giorni di servizio. Ne risultano 1 270 000 giorni di servizio, che al costo di 850 franchi per giorno di servizio, ammontano a circa 1,08 miliardi di franchi. Calcolato su base annua, ciò equivale a circa 108 milioni di franchi per 127 000 giorni di servizio. In totale, i costi annui dei giorni di servizio nella protezione civile ammontano a 1,27 miliardi di franchi per circa 1,50 milioni di giorni di servizio.

Costi per giorni di servizio nel servizio civile

Inoltre, le 34 000 persone soggette all'obbligo di servizio civile prestano in media 285 giorni di servizio in dieci anni in istituti d'impiego del servizio civile sostitutivo, al costo di 210 franchi per giorno di servizio. Con 9,69 milioni di giorni di servizio in dieci anni, ciò equivale a 2,035 miliardi di franchi o a costi annuali di 203 milioni di franchi per circa 970 000 giorni di servizio.

Costi per indennità di perdita di guadagno con l'obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno

Come illustrato al numero 2.8.2, i costi per indennità di perdita di guadagno sono inclusi nei costi per giorni di servizio. Anche nel caso dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* come base per calcolare la parte dei costi annuali delle indennità di perdita di guadagno è stata utilizzata la statistica per le indennità di perdita di guadagno del 2023. Sulla base degli approfondimenti, ogni anno vengono prestati complessivamente 2,4 milioni di giorni di servizio nella protezione civile e nel servizio civile (1,48 mil. nella protezione civile e 970 000 nel servizio civile). Calcolato in base ai costi per importo giornaliero medio della statistica delle indennità di perdita di guadagno 2023⁴⁷, ciò si traduce in costi annuali per le indennità di perdita di guadagno pari a circa 283 milioni di franchi. Di questi, circa 168 milioni di franchi sono attribuibili ai giorni di servizio nella protezione civile e circa 115 milioni di franchi ai giorni di servizio nel servizio civile.

Costi per indennità di perdita di guadagno in mio. fr.	
Costi per indennità di perdita di guadagno nella protezione civile	168
<i>Istruzione di base (695 600 giorni di servizio a 74 fr.)</i>	<i>51</i>
<i>Istruzione dei quadri (127 000 giorni di servizio a 146 fr.)</i>	<i>18</i>
<i>Corsi di ripetizione (676 800 giorni di servizio a 146 fr.)</i>	<i>99</i>
Costi per indennità di perdita di guadagno nel servizio civile	115
<i>Giorni di servizio civile (970 000 giorni di servizio a 119 fr.)</i>	<i>115</i>
Totale costi per indennità di perdita di guadagno	283

Tabella 7: Calcolo della parte di costi per indennità di perdita di guadagno nei costi per giorni di servizio con l'obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno

Costi aggiuntivi per l'infrastruttura per l'istruzione e l'alloggio

Inoltre, come per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*, saranno sostenuti costi straordinari per un totale di 900 milioni di franchi destinati alle infrastrutture per l'istruzione e l'alloggio.

Costi per estendere il sistema di incentivi alla protezione civile

L'estensione del sistema di incentivi utilizzato nell'esercito per le istruzioni dei quadri alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione genera costi supplementari. Non è ancora possibile fornire una stima affidabile dei costi a causa della mancanza di dati empirici dell'esercito sullo stanziamento e sull'utilizzo degli incentivi. Una stima potrà essere fornita non appena saranno disponibili i valori empirici dell'esercito. Per questo motivo, nel presente rapporto non è ancora possibile fornire delle cifre riguardo ai costi per estendere il sistema di incentivi alla protezione civile.

Entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare

Con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, il numero di persone che devono pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare aumenta sensibilmente. Da un lato, raddoppia la percentuale di

⁴⁷ Istruzione di base nella protezione civile a 74 franchi al giorno, giorni di CR nella protezione civile a 146 franchi al giorno, prestazione di servizio civile normale a 119 franchi al giorno, vedi la statistica delle indennità di perdita di guadagno 2023.

persone soggette all'obbligo di prestare servizio che non soddisfano i requisiti per un servizio, benché la soglia di non idoneità sia fissata allo stesso livello. Dall'altro lato, con questo modello, presta effettivamente servizio solo chi è ritenuto necessario per garantire in maniera duratura l'apporto di personale all'esercito e alla protezione civile. Come illustrato al numero 3.4, circa 40 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio pagheranno così una tassa d'esenzione dall'obbligo militare (attualmente circa 7000). Mantenendo l'attuale aliquota del 3 per cento del salario, si prevedono entrate annuali derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare pari a circa 970 milioni di franchi.⁴⁸

Le entrate della Confederazione per il tramite degli istituti d'impiego diminuiranno da 35 milioni nel 2021 a circa 17 milioni all'anno – se sono corrette le previsioni, secondo cui si registreranno solo ancora la metà delle ammissioni.

Stima dei costi annuali in mio. fr.	
Costi per giornate di servizio nella protezione civile	1270
<i>Di cui costi relativi alle indennità per perdita di guadagno</i>	<i>168</i>
Costi per giornate di servizio nel servizio civile delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio	203
<i>Di cui costi relativi alle indennità per perdita di guadagno</i>	<i>115</i>
Totale costi per giornate di servizio	1473
<i>Totale costi relativi alle indennità per perdita di guadagno</i>	<i>283</i>
Totale dei costi annuali	1473

Stima degli investimenti una tantum in mio. fr.	
Infrastruttura per l'istruzione	900
Totale investimenti una tantum	900

Stima delle entrate annuali in mio. fr.	
Entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare	970
Entrate dagli istituti d'impiego	17
Totale entrate	987

Tabella 8: Prospetto dei costi e delle entrate con l'obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno

⁴⁸ Nel 2023 circa 7000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio hanno pagato circa 170 milioni di franchi per l'esenzione dall'obbligo militare. Con 40 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio risultano 971 milioni di franchi.

Costi annuali in mio. fr.	2023	Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno
Costi per giornate di servizio nella protezione civile	340	1270
Costi per giornate di servizio nel servizio civile	238	203
<i>Di cui costi relativi alle indennità per perdita di guadagno</i>	220	283
Totale costi per giornate di servizio	578	1473
Entrate annuali in mio. fr.	2023	Obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno
Entrate dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare	170	970
Entrate dagli istituti d'impiego	35	17
Totale entrate	205	987

Tabella 9: Confronto dei costi con la situazione nel 2023

3.9 Ripartizione dei costi e delle entrate tra Confederazione e Cantoni

Ad eccezione della nuova competenza della Confederazione per l'istruzione di base e dei quadri nella protezione civile, i compiti e le competenze per l'esecuzione dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* rimangono gli stessi di oggi. In base alla ripartizione delle competenze che ne consegue, anche i costi e le entrate saranno suddivisi tra Confederazione e Cantoni. Le conseguenze per la ripartizione dei costi e delle entrate tra Confederazione e Cantoni sono illustrate di seguito.

3.9.1 Assunzione dei costi per investimenti una tantum

I costi per investimenti una tantum derivano dalle infrastrutture per l'istruzione e per l'alloggio che devono essere costruite o ampliate. Essi ammontano a 900 milioni di franchi e saranno interamente a carico della Confederazione. Ammesso che l'esercito possa continuare a utilizzare le infrastrutture di proprietà dei Cantoni alle stesse condizioni e che i Cantoni non ne facciano uso, la Confederazione non dovrà sostenere alcun costo aggiuntivo.

3.9.2 Ripartizione delle entrate e dei costi annuali ricorrenti

I costi annuali di esecuzione del servizio civile sostitutivo, che nel 2023 ammontavano a circa 35 milioni di franchi, saranno ridotti perché si prevede che il numero di ammissioni sarà solo la metà di quello attuale. È difficile quantificare i risparmi, in quanto un certo onere di base relativo ai costi risulta indipendentemente dal numero di ammissioni al servizio civile. Per semplicità, si ipotizza una riduzione lineare dei costi. I costi di esecuzione stimati, per un totale di 17 milioni di franchi, continueranno a essere sostenuti dalla Confederazione, ma sono integrati nei costi dei giorni di servizio.

I costi per giorni di servizio, escluse le indennità per perdita di guadagno, per un totale di 88 milioni di franchi⁴⁹ per tutti i giorni di servizio prestati in istituti d'impiego del servizio civile sostitutivo saranno coperti come oggi dalla Confederazione.

Da ultimo i costi per giorni di servizio nella protezione civile (al netto delle indennità per perdita di guadagno) per un totale di circa 1,1 miliardi di franchi⁵⁰ sono ripartiti come segue tra Confederazione e Cantoni: i costi per l'istruzione di base e dei quadri, per un totale di 630 milioni di franchi all'anno, sono a carico della Confederazione; i costi dei corsi di ripetizione, per un totale di 472 milioni di franchi all'anno, sono a carico dei Cantoni.

Costi in mio. fr.	Confederazione	Cantoni	Datori di lavoro e dipendenti
Indennità di perdita di guadagno			283
Costi per giorni di servizio della protezione civile escl. IPG	630	472	
Costi per giorni di servizio del servizio civile escl. IPG	88		
Costi Confederazione / Cantoni / datori di lavoro e dipendenti	718	472	283
Totale costi: 1473			

Entrate in mio. fr.	Confederazione	Cantoni	
Entrate dagli istituti d'impiego	17		
Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	776	194	
Totale entrate	793	194	

Tabella 10: Panoramica della ripartizione dei costi e delle entrate

3.10 Aspetti giuridici

3.10.1 Necessità di una revisione costituzionale e legislativa

Poiché l'obbligo di prestare servizio viene esteso alle donne, si passa a un reclutamento orientato al fabbisogno e a un nuovo disciplinamento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare, il DDPS ritiene che gli articoli 59 e 61 della Cost. debbano essere rivisti a seguito dell'introduzione dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*. L'esperto legale esterno conferma questa ipotesi. Inoltre, occorrerà adeguare la legge militare, la legge federale del 12 giugno 1959 sulla tassa d'esenzione dall'obbligo

⁴⁹ Costi per giorni di servizio pari a 203 milioni di franchi tolti 115 milioni di franchi IPG, vedi Tabella 9.

⁵⁰ Costi per giorni di servizio pari a 1270 milioni di franchi tolti 168 milioni di franchi IPG, vedi Tabella 9.

militare (LTEO) e la legge del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG) nonché basi legali di rango inferiore, inclusa la legislazione cantonale.

3.10.2 Conciliabilità con il divieto del lavoro forzato e la neutralità rispetto al mercato del lavoro

Ci sono servizi che sono esenti dal divieto del lavoro forzato ai sensi della CEDU. Questo include ogni servizio di carattere militare o, nei Paesi nei quali l'obiezione di coscienza è riconosciuta legittima, un altro servizio che sostituisce quello militare obbligatorio. Inoltre i servizi non devono entrare in concorrenza con i settori dell'economia. In altre parole, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio non devono essere utilizzate per colmare lacune economiche o impedire la creazione di posti di lavoro.

L'effettivo e il numero di giorni di servizio prestati nell'esercito rimangono gli stessi di oggi. I giorni di servizio prestati nell'ambito del servizio civile vengono dimezzati.⁵¹ Gli effettivi della protezione civile vengono aumentati (da 72 000 a 94 000) e il numero di giorni di servizio quadruplicato (da 400 000 a circa 1,8 milioni di giorni di servizio).

Per quanto riguarda l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* si può presumere che il servizio civile sostitutivo continuerà a essere compatibile con il divieto del lavoro forzato esattamente come oggi. Poiché nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* saranno reclutate solo le persone soggette all'obbligo di prestare servizio necessarie all'esercito e alla protezione civile, l'effettivo dell'esercito rimarrà invariato. L'effettivo della protezione civile aumenterà di circa il 30 per cento, mentre il numero di giorni totali di servizio non subirà variazioni straordinarie. I giorni di servizio che vengono prestati in meno nel servizio civile saranno ora assolti nella protezione civile. Poiché soltanto l'esercito e la protezione civile recluteranno le persone soggette all'obbligo di prestare servizio e le impiegheranno in base al fabbisogno, sarà garantita anche la neutralità rispetto al mercato del lavoro. Verrà altresì rispettato il divieto di concorrenza. Per quanto concerne la questione della conciliabilità con il divieto del lavoro forzato, il fatto che l'obbligo di prestare servizio militare si applichi solo agli uomini o anche alle donne non è rilevante. Il fattore decisivo è che lo scopo dell'obbligo di prestare servizio abbia il carattere militare o rilevante per la sicurezza sopra descritto. L'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne è quindi compatibile con il divieto del lavoro forzato. Il parere legale esterno giunge alla stessa conclusione. Le forme di servizio non violano il divieto del lavoro forzato e né l'estensione alle donne svizzere né l'aumento del numero di giorni di servizio prestati hanno un influsso al riguardo. Anche la neutralità rispetto al mercato del lavoro non sarà meno rispettata di oggi, poiché non tutte le persone soggette all'obbligo saranno chiamate a prestare servizio.

3.10.3 Principio della parità di trattamento e del divieto di discriminazione

All'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* si aggiungeranno le lacune già esistenti e comunemente accettate nell'attuale prassi concernente la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, per cui ci saranno molte persone soggette all'obbligo di prestare servizio che sarebbero idonee al servizio ma non possono prestarlo poiché non sono necessarie per gli effettivi dell'esercito e della protezione civile. Già oggi esiste un piccolo numero di casi giuridici in cui persone soggette all'obbligo di prestare servizio doppiamente inabili al servizio⁵² si considerano vittime di una discriminazione. Ciò ha portato a una revisione dell'articolo 6 capoverso 1 lettera c della legge militare nel 2016. Da allora il Consiglio federale può ordinare che le persone assoggettate alla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, con un grado di invalidità inferiore al 40 per cento, dichiarate inidonee al servizio militare e al servizio di protezione civile per motivi medici e che presentano la domanda di prestare servizio anziché pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, siano attribuite o assegnate all'esercito. È possibile che il numero di casi giuridici aumenti se, oltre a coloro che finora sono stati dichiarati inabili al servizio

⁵¹ 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 FF 2022 665.

⁵² Poiché non sono giudicate idonee né per il servizio militare, né per il servizio di protezione civile.

militare e al servizio di protezione civile, si aggiungerà ora un gran numero di persone che non possono a loro volta prestare servizio.

Occorre pertanto chiedersi se il principio della parità di trattamento tra coloro che prestano servizio e coloro che non lo prestano continuerà a essere garantito e se il divieto di discriminazione sarà rispettato, se anche le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare, dichiarate idonee al servizio, ma non tenute a prestarlo poiché non necessarie all'esercito e alla protezione civile, dovranno pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

In linea di principio il Consiglio federale parte dal presupposto che non esiste un diritto a prestare servizio, ma solo un obbligo. La quota delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio, ma che non possono prestarlo, non modifica questo principio. La tassa d'esenzione dall'obbligo militare continuerà a essere versata al posto di un servizio prestato. A differenza di oggi, tuttavia, ciò riguarderà un numero sensibilmente maggiore di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. È possibile che anche persone soggette all'obbligo di prestare servizio, dichiarate idonee, ma reputate non necessarie, saranno tenute a pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. In linea di principio saranno scelte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che meglio soddisfano i profili dei requisiti dell'esercito e della protezione civile. Inoltre, dovranno soddisfare le esigenze di base dell'idoneità fisica e psichica a prestare servizio. I criteri per un'attribuzione o una non attribuzione a un'organizzazione si orienteranno in base alla funzione da svolgere successivamente. Al riguardo, anche le conoscenze specialistiche, le conoscenze specialistiche (militari) prima del servizio o le conoscenze specialistiche derivanti dal proprio contesto professionale o privato saranno prese in considerazione. Il background linguistico, invece, è meno importante. Il sesso della persona soggetta all'obbligo di prestare servizio è irrilevante. Partendo dall'ipotesi che questi criteri vengano applicati nell'ambito del reclutamento, la selezione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio e quindi l'intero sistema di servizio obbligatorio non sono discriminatori. L'esperto legale esterno conferma queste ipotesi del DDPS.

4 Valutazione delle due varianti

4.1 Criteri

Per valutare le due varianti, nel presente rapporto vengono utilizzati gli stessi criteri utilizzati per la valutazione delle varianti nel secondo rapporto sull'apporto di personale. In seguito agli approfondimenti effettuati occorre quindi sollevare nuovamente la questione dell'apporto duraturo di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Si pone anche la questione del ragionevole bisogno da parte della società di prestazioni fornite dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio e del relativo nesso con la sicurezza. Poiché i lavori di approfondimento dovevano anche chiarire le questioni relative alla parità di trattamento in materia di servizio e ai costi di un cambiamento del sistema, questi due elementi sono ugualmente stati presi in considerazione per la valutazione.

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

Con entrambe le varianti è possibile ottenere un apporto duraturo di personale in seno all'esercito e alla protezione civile.

In presenza di scostamenti dalle ipotesi formulate nel presente rapporto, grazie al raddoppiamento della base di reclutamento l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* è più resiliente dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* per quanto riguarda l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Ciò vale sia per l'idoneità che per il numero di partenze dall'esercito o per eventuali adeguamenti degli effettivi regolamentari.

Per quanto concerne la variante *obbligo di prestare servizio di sicurezza* un forte calo della quota di idoneità (di oltre il 5%) costituisce un problema sia per l'esercito che per la protezione contro le catastrofi. L'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, invece, non è soggetto a questo problema grazie a un bacino di reclutamento più ampio.

Se nel caso dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* il numero di partenze dall'esercito verso il servizio civile non diminuirà nella misura ipotizzata (15%), l'esercito non potrà disporre di un sufficiente apporto di personale. In questo caso la soglia critica è una diminuzione del 10 per cento.

Se in futuro gli effettivi dell'esercito e/o della protezione civile o della protezione contro le catastrofi dovranno essere moderatamente aumentati in seguito a un peggioramento della situazione, ciò potrà essere risolto in modo rapido e semplice nel caso dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* mediante il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare. Questo risulta più difficile nel caso dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* e l'aumento degli effettivi va a scapito delle altre organizzazioni partner (più militari, ma meno militi della protezione contro le catastrofi; più militi della protezione contro le catastrofi, ma meno militari).

⇒ In termini di capacità di garantire l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione contro le catastrofi/protezione civile, l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* ha il vantaggio di avere a disposizione un bacino di reclutamento più ampio. Ciò lo rende più resiliente in caso di fluttuazioni delle quote d'idoneità, delle partenze verso il servizio civile o degli effettivi regolamentari. Tuttavia, anche l'apporto di personale in seno a entrambe le organizzazioni sarà migliore nell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* rispetto a oggi, poiché il relativo apporto potrà essere garantito grazie alla creazione della protezione contro le catastrofi. L'apporto di personale in seno all'esercito, invece, dipende dal fatto che i passaggi al servizio civile sostitutivo diminuiscano nella misura ipotizzata. Nel complesso, la valutazione dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* è migliore di quella dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*.

Ragionevole bisogno da parte della società di prestazioni fornite dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio e relativo nesso con la sicurezza

Entrambe le varianti comportano un maggior fabbisogno di prestazioni aventi un nesso con la sicurezza rispetto a oggi. Questo alla luce del deterioramento della situazione in Europa e del numero crescente di catastrofi naturali, con il conseguente aumento delle esigenze e delle prestazioni richieste alla protezione contro le catastrofi o alla protezione civile. L'aumento degli effettivi della protezione contro le catastrofi (da 72 000 a 96 000) e della protezione civile (da 72 000 a 94 000) sarà accompagnato anche da un miglioramento qualitativo delle prestazioni di sicurezza. In considerazione dell'evolversi della situazione, l'attuale profilo prestazionale dell'esercito non viene messo in discussione.

Nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* sarà prestato lo stesso numero di giorni di servizio nelle attività di reparto della protezione contro le catastrofi come nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* nella protezione civile. Questi giorni di servizio corrispondono a un bisogno comprovato e hanno un nesso diretto con la sicurezza. Nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza*, invece, i giorni di servizio prestati sotto forma di attività individuali saranno più numerosi (1,1 mio. all'anno) rispetto all'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* nell'ambito del servizio civile sostitutivo (900 000 all'anno). Tali giorni di servizio non hanno un nesso diretto con la sicurezza, ma unicamente un'utilità per l'allenamento nei compiti rilevanti per la sicurezza in caso di crisi e situazioni d'emergenza. Tuttavia, corrispondono ancora a un bisogno da parte della società che può essere soddisfatto solo in misura limitata da entrambe le varianti (nel 2023, 1,8 mio. di giorni di servizio sono stati prestati nell'ambito del servizio civile sostitutivo). L'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* può soddisfare meglio questo bisogno rispetto all'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*.

⇒ Entrambe le varianti forniscono maggiori prestazioni rispetto a quelle odierne nell'ambito dell'attuale protezione civile. Il relativo bisogno e il nesso con la sicurezza sono in linea di principio presenti. Le varianti differiscono in termini di giorni di servizio e di prestazioni per quanto riguarda l'attuale servizio civile: nell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* vengono prestati più giorni di servizio in attività individuali rispetto all'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* nell'ambito del servizio civile. Il nesso con la sicurezza di tali giorni di servizio risulta più debole. Nel complesso, le due varianti sono valutate pressoché allo stesso modo per quanto concerne il bisogno e il nesso con la sicurezza.

Parità di trattamento in materia di servizio: onere simile per tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio

La parità di trattamento in materia di servizio dipende dalla possibilità di prestare servizio personale (idoneità), dal fatto che i vari servizi comportino un onere comparabile e dal fatto che il maggior numero possibile delle persone tenute a prestare servizio prestino servizio personale.⁵³

Per quanto riguarda la selezione oggettiva delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio, l'idoneità svolge un ruolo centrale sia nell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* che nell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*. Nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* la sua importanza è tuttavia relativizzata dal fatto che, sulla base delle quote attuali di idoneità, non tutte le persone idonee al servizio militare e di protezione civile sono tenute a prestare servizio.

Per quanto riguarda l'onere dei vari tipi di servizio, nel caso dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* vige sostanzialmente una parità di trattamento in materia di servizio, ad eccezione delle persone che prestano servizio, ma dichiarano di avere un conflitto di coscienza. Tuttavia l'onere per coloro che prestano servizio a livello di reparto è diverso tra coloro che sono stati incorporati inizialmente e gli incorporati che dichiarano di avere un conflitto di coscienza. Secondo l'UFG, questo aspetto può essere disciplinato nella Cost. Nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione presteranno un numero significativamente inferiore di giorni di servizio (146) rispetto ai militi della protezione contro le catastrofi nel caso dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* e ai militari in entrambe le varianti.

Nel quadro dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* la quota di persone soggette all'obbligo di prestare servizio che prestano un servizio personale rimarrà più o meno la stessa di oggi. Nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, invece, questa quota diminuisce significativamente perché solo circa la metà di tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio dichiarate oggettivamente idonee sono necessarie per l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Questo raddoppia la quota delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio che dovranno pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare, il che significa uno scostamento dalla concezione odierna della parità di trattamento in materia di servizio.

Se invece la concezione della parità di trattamento in materia di servizio viene ampliata per includere l'aspetto politico dell'uguaglianza tra donne e uomini, l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* presenta chiari vantaggi.

⇒ Poiché nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* tutte le persone idonee prestano servizio e l'onere temporale dei militari e dei militi della protezione contro le catastrofi è lo stesso, la parità di trattamento in materia di servizio è meglio soddisfatta rispetto all'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*. Tuttavia, questa valutazione cambia sostanzialmente a favore dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, se si tiene conto dell'uguaglianza quale criterio per la parità di trattamento in materia di servizio. Si tratta quindi di una questione di valutazione politica.

Finanziamento

Per quanto riguarda il criterio del finanziamento, l'obiettivo è di valutare e paragonare i costi e le entrate che ne derivano in termini di adeguatezza e ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni.

Entrambe le varianti generano costi d'investimento una tantum pari a circa 900 milioni di franchi, nonché costi annuali supplementari (circa 900 mio. fr. all'anno rispetto al 2023). L'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* risulta un po' meno dispendioso poiché le persone soggette all'obbligo di prestare

53 Rapporto del Consiglio federale sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare in adempimento del postulato 05.3526 del consigliere agli Stati Franz Wicki del 29 settembre 2005, in data del 28 marzo 2007 (FF 2008 3419).

servizio di protezione presteranno 146 giorni di servizio, mentre le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione contro le catastrofi nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* ne presteranno 245.

Inoltre l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* comporta minori entrate, poiché vengono versati meno tasse d'esenzione dall'obbligo militare e meno tributi dagli istituti d'impiego. Nel caso dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* le entrate derivanti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare sono nettamente più elevate, ossia circa 900 milioni di franchi all'anno con un'aliquota fissa del 3 per cento del reddito. Queste maggiori entrate sono generate esclusivamente dalle tasse versate dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio. È ipotizzabile che l'ammontare della tassa d'esenzione dall'obbligo militare possa essere adeguato rispetto al tasso attuale del 3 per cento del salario reale. Una riduzione sgrava le persone soggette all'obbligo di prestare servizio, ma riduce la parità di trattamento in materia di servizio descritta in precedenza. Un aumento, ad esempio al 4 per cento del salario reale, è altresì possibile. Sia il gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio che l'esperto legale esterno sono giunti alla conclusione che un aumento è appropriato in considerazione delle prestazioni richieste nell'ambito del servizio. Tuttavia tale aumento ha un effetto penalizzante nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* a causa dell'elevato numero di persone assoggettate alla tassa d'esenzione.

In entrambe le varianti, i costi iniziali degli investimenti possono essere almeno in parte compensati dalla Confederazione, ad esempio attraverso le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. La stessa possibilità è praticabile per i costi ricorrenti. Tuttavia questo è di fatto possibile solo nell'ambito dell'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*, poiché unicamente questa variante genera entrate sufficienti a compensare almeno in parte i costi, anche se a scapito delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

⇒ Entrambe le varianti generano costi aggiuntivi molto elevati. Poiché l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* comporta costi leggermente superiori a causa del numero di giorni di servizio e che i maggiori costi possono essere compensati con l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* attraverso il massiccio aumento delle entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* gode di una valutazione leggermente migliore.

4.2 Ponderazione dei criteri di valutazione

Nella seconda parte del rapporto sull'apporto di personale, nell'ambito della valutazione delle quattro varianti, il Consiglio federale ha designato la capacità di garantire l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile quale primo e più importante criterio per un sistema dell'obbligo di prestare servizio. Non c'è motivo di scostarsi da questa ponderazione.

In linea di principio, i cittadini devono prestare servizio solo nella misura in cui ciò è necessario per la sicurezza della popolazione, della società, dell'economia e dello Stato. Questo criterio è conforme al diritto internazionale (in particolare al divieto del lavoro forzato sancito dalla CEDU). Inoltre, il ragionevole⁵⁴ bisogno di prestazioni e il relativo nesso con la sicurezza sono stati largamente richiesti nel sondaggio e nel corso delle indagini conoscitive. Sulla base di queste considerazioni, tale criterio ha una ponderazione media.

Anche la parità di trattamento in materia di servizio, secondo cui tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio (comprese coloro che versano una tassa d'esenzione per il servizio non prestato) dovrebbero essere gravate allo stesso modo, è un criterio plausibile. Tuttavia, più un sistema dell'obbligo di prestare servizio si focalizza su questo obiettivo, maggiore è il rischio che il ragionevole bisogno in materia di sicurezza e i costi vengano trascurati come fattori altrettanto rilevanti. Inoltre, questo criterio

⁵⁴ Poiché né la necessità né il nesso con la sicurezza delle prestazioni possono essere oggettivamente «provati» si parla di ragionevolezza.

è più soggettivo rispetto all'apporto di personale, soprattutto perché la concezione della parità di trattamento in materia di servizio varia e la società accetta già attualmente il fatto che non vi è una perfetta parità di trattamento in materia di servizio. Questo criterio ha quindi una ponderazione media.

Quanto dovrebbero costare il sistema dell'obbligo di prestare servizio e i benefici che ne derivano per la società? Quanto sono disposti a pagare la Confederazione, i Cantoni, i datori di lavoro e le persone soggette all'obbligo di prestare servizio? Trattandosi di una questione centrale, questo criterio ha una ponderazione medio-alta.

4.3 Valutazione riassuntiva

Innanzitutto occorre notare che entrambe le varianti apporteranno ampi miglioramenti rispetto ad oggi in termini di copertura delle esigenze in materia di politica di sicurezza della Svizzera. Un apporto di personale solido e più resistente in seno all'esercito, alla protezione civile o alla protezione contro le catastrofi è essenziale per la sicurezza della Svizzera e dei suoi abitanti, anche se comporta notevoli costi aggiuntivi. Gli strumenti della politica di sicurezza devono essere orientati alle minacce e ai pericoli reali. Un cambiamento della situazione richiede adeguamenti corrispondenti. Il Consiglio federale deve ancora stabilire come finanziare i costi supplementari. In linea di principio, ciò può essere ottenuto tramite maggiori entrate o risparmi in altri ambiti. Data l'attuale situazione delle finanze della Confederazione, è molto probabile che un finanziamento avverrà tramite maggiori entrate. Al riguardo è ipotizzabile un aumento dell'aliquota dell'indennità di perdita di guadagno per finanziare i maggiori costi a carico dell'IPG⁵⁵ nonché un aumento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare o altri adeguamenti fiscali. Il finanziamento concreto dei costi supplementari dovrà essere determinato nell'ambito dell'elaborazione del progetto da porre in consultazione.

Le due varianti hanno in comune il fatto di contenere, anche se sotto aspetti diversi, uno scostamento dalle consuetudini. L'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* comporta cambiamenti più radicali, poiché l'obbligo di prestare servizio sarà esteso alle donne e una quota più grande delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio (e quindi della società) dovrà pagare una tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Tuttavia, anche nel quadro dell'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* ci saranno considerevoli modifiche, in quanto verranno prestati meno giorni di servizio nei settori dell'attuale servizio civile (i 146 giorni svolti finora in tali settori saranno necessari per l'istruzione di protezione contro le catastrofi a livello di reparto), mentre il servizio civile cesserà di esistere quale organizzazione indipendente.

⁵⁵ I costi dell'IPG per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* ammontano a 310 milioni di franchi e a 283 milioni di franchi per l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno*. Da questi vanno dedotti i costi antecedenti per la protezione civile e il servizio civile, che secondo le statistiche IPG 2023 ammontavano a 224 milioni di franchi (174 mio. servizio civile, 50 mio. protezione civile). I costi aggiuntivi di 86 milioni di franchi per l'*obbligo di prestare servizio di sicurezza* corrispondono a un'aliquota di contribuzione IPG di 0,020 punti percentuali. I costi aggiuntivi di 59 milioni per l'*obbligo di prestare servizio orientato al fabbisogno* corrispondono a un'aliquota di contribuzione IPG di 0,014 punti percentuali.

5 La giornata informativa obbligatoria per le donne

Nel quadro dei lavori di approfondimento sulla giornata informativa obbligatoria per le donne, il DDPS ha esaminato varie opzioni per lo svolgimento di una giornata informativa obbligatoria per le donne svizzere e delineato le ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni in caso di introduzione di tale obbligo. Nel suo rapporto del 12 luglio 2024⁵⁶ è giunto alla conclusione che i vantaggi derivanti dall'obbligo per le donne svizzere di partecipare alla giornata informativa sono notevolmente superiori agli svantaggi che tale obbligo comporta. Nel suo rapporto, il DDPS formula dieci raccomandazioni per l'introduzione di una giornata informativa obbligatoria per le donne svizzere.

- Raccomandazione 1: è assolutamente necessario introdurre una giornata informativa obbligatoria per le donne svizzere;
- Raccomandazione 2: è assolutamente necessario portare avanti le misure in corso e quelle più blande elaborate di recente;
- Raccomandazione 3: è indispensabile portare avanti e ampliare ulteriormente l'attuale concetto di giornata informativa, rivelatosi efficace;
- Raccomandazione 4: è necessario tenere conto della differenza tra uomini e donne per quanto concerne l'obbligo di prestare servizio nonché, in particolare, delle (poche) esigenze informative specifiche delle donne svizzere e scegliere per questa manifestazione una forma adeguata a tal fine;
- Raccomandazione 5: in linea di principio, è necessario organizzare le future giornate informative come giornate informative miste per donne e uomini;
- Raccomandazione 6: le competenze per le giornate informative rimangono invariate anche in caso di estensione dell'obbligo di partecipazione alle donne svizzere;
- Raccomandazione 7: il mancato rispetto dell'obbligo di partecipazione alla giornata informativa da parte delle donne svizzere deve essere punito come la non partecipazione da parte delle persone soggette all'obbligo di leva. I Cantoni restano competenti per i provvedimenti disciplinari;
- Raccomandazione 8: mediante diversi modelli d'impiego, la Confederazione deve garantire la disponibilità di un numero sufficiente di moderatrici e moderatori;
- Raccomandazione 9: è necessario prevedere un sostegno finanziario ai Cantoni per sgravarli dall'onere supplementare a loro carico;
- Raccomandazione 10: è necessario conferire immediatamente al DDPS il mandato per l'esecuzione dei necessari lavori legislativi.

⁵⁶ Vedi allegato 4: Introduzione di una giornata informativa obbligatoria per le donne svizzere («Status quo plus»). Rapporto del DDPS del 12 luglio 2024

6 Ulteriore modo di procedere

Il Consiglio federale ha discusso il presente rapporto nella sua riunione del 15 gennaio 2025 e ha preso la seguente decisione in merito all'ulteriore modo di procedere.

Il Consiglio federale ritiene che la Giornata informativa obbligatoria per le donne sia uno strumento promettente per garantire, con il nuovo obbligo, anche alle donne svizzere, al pari degli uomini, il diritto di avere una visione approfondita delle possibilità e delle opportunità offerte dall'esercito e dalla protezione civile. Ciò può rappresentare una tappa importante verso le pari opportunità. Quale effetto collaterale il Consiglio federale spera che ciò aumenti significativamente la percentuale di donne nell'esercito e nella protezione civile, come riportato nel rapporto del DDPS. Per l'attuazione delle giornate informative ci si può basare sul modello dell'attuale giornata informativa per le persone soggette all'obbligo di leva, che si è rivelato efficace. Sulla base del rapporto del DDPS sull'introduzione di una giornata informativa obbligatoria per le donne, il Consiglio federale ha deciso di introdurre la *Giornata informativa obbligatoria per le donne*. Il DDPS è incaricato di avviare immediatamente i necessari lavori legislativi.