



19.020

Messaggio concernente la modifica della legge sul servizio civile

del 20 febbraio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sul servizio civile.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 febbraio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La legge sul servizio civile viene modificata per contrastare tre fenomeni problematici che contribuiscono a mettere a rischio gli effettivi dell'esercito: il numero elevato delle ammissioni di per sé, il numero elevato di militari che dopo aver adempiuto la scuola reclute (SR) lasciano le formazioni dell'esercito per accedere al servizio civile e il passaggio al servizio civile di specialisti e quadri dell'esercito. È pertanto necessario garantire l'applicazione del principio secondo cui non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo. Chi ha già svolto diversi giorni di servizio d'istruzione nell'esercito deve soddisfare requisiti più elevati per quanto riguarda la prova dell'atto.

Situazione iniziale

L'aumento del numero di ammissioni al servizio civile e la situazione relativa agli effettivi dell'esercito non permettono di escludere che a medio termine gli effettivi regolamentari di 100 000 militari previsti con l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) possano essere compromessi. Per tale motivo, considerato anche l'andamento demografico, si rendono necessarie misure tempestive per garantire l'apporto duraturo di effettivi all'esercito e, con esso, le prestazioni richieste a livello di politica di sicurezza. Si tratta più precisamente di introdurre nella legislazione sul servizio civile misure atte a ridurre in modo sostanziale il numero di ammissioni al servizio civile e in particolare le ammissioni dopo la SR di persone già incorporate nell'esercito. Negli anni 2013–2018 questi trasferimenti hanno rappresentato una quota compresa tra il 36 e il 40 per cento di tutte le ammissioni, ossia da 2000 a 2700 uscite dopo la SR.

Contenuto del disegno

Il progetto prevede l'attuazione delle otto misure seguenti:

- misura 1: numero minimo di 150 giorni di servizio;*
- misura 2: periodo d'attesa di 12 mesi;*
- misura 3: fattore 1,5 anche per sottufficiali e ufficiali;*
- misura 4: nessun impiego che richieda studi in medicina umana, dentaria o veterinaria;*
- misura 5: nessuna ammissione di militari che non hanno più giorni di servizio da prestare;*
- misura 6: obbligo d'impiego annuale a partire dall'ammissione;*
- misura 7: obbligo di terminare il periodo d'impiego di lunga durata entro l'anno civile successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione se la domanda è presentata durante la SR;*
- misura 8: nessun impiego all'estero.*

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Motivo della revisione: tre fenomeni problematici

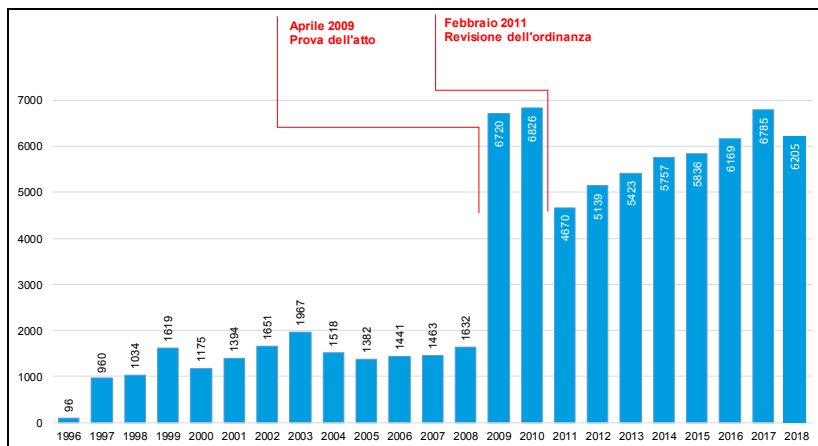
Nell'ambito del servizio civile si riscontrano tre fenomeni problematici che contribuiscono a mettere a rischio gli effettivi dell'esercito:

- il numero elevato delle ammissioni di per sé (cfr. di seguito n. 1.1.1);
- il numero elevato di militari che dopo aver adempiuto la scuola reclute lasciano le formazioni dell'esercito per accedere al servizio civile (cfr. di seguito n. 1.1.2);
- il passaggio al servizio civile di specialisti e quadri dell'esercito (cfr. di seguito n. 1.1.3).

1.1.1 Aumento delle ammissioni

Evoluzione del servizio civile

Il servizio civile è stato introdotto nel 1996 e da allora è andato via via crescendo.



In seguito all'abolizione dell'esame di coscienza il numero delle ammissioni è salito da 1632 (2008) a 6720 (2009). Nel suo messaggio del 27 febbraio 2008¹ concernente la modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo e della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, il Consiglio federale prospettava un

¹ FF 2008 2255, in particolare pag. 2301

massimo di 2500 ammissioni all'anno. Dall'entrata in vigore, il 1° febbraio 2011, della modifica del 10 dicembre 2010² dell'ordinanza dell'11 settembre 1996³ sul servizio civile (OSCi) – in risposta al forte aumento del numero di ammissioni dopo l'introduzione della prova dell'atto nel 2009 –, il numero di ammissioni si è tuttavia sviluppato come segue:

Anno	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ammissioni	4 670	5 139	5 423	5 757	5 836	6 169	6 785	6 205

La cifra relativa al 2018 indica una leggera diminuzione del numero di ammissioni. Le ragioni di questo calo non sono note e il breve periodo di monitoraggio non permette di trarre conclusioni sull'evoluzione della situazione. Non è escluso che il cambiamento introdotto il 1° gennaio 2018 nel sistema d'istruzione, con il passaggio da tre a due SR all'anno, possa comportare una certa approssimazione momentanea o un rinvio della presentazione delle domande. Il numero delle ammissioni a fine 2018 era in ogni caso chiaramente superiore a 6000. Un simile numero di uscite dall'esercito può metterne a rischio gli effettivi regolamentari.

Il numero di ammissioni a gennaio 2019 superava del 10,7 per cento quello del gennaio 2018.

Tra il 2011 e il 2018 il numero delle persone tenute a prestare servizio civile è salito da quasi 27 000 a quasi 50 000 e il numero di giorni di servizio civile svolti ogni anno da quasi 1,1 milioni a quasi 1,7 milioni. L'aumento dei giorni di servizio svolti è proporzionalmente inferiore a quello delle persone tenute a prestare servizio civile. Questa differenza va ricondotta al fatto che il numero di civilisti a cui rimanevano dei giorni di servizio da prestare è aumentato solo in misura contenuta, da circa 21 000 nel 2011 a quasi 27 000 nel 2018. I civilisti svolgono sempre prima i loro giorni di servizio, dopodiché rimangono soggetti al servizio civile fino al licenziamento ordinario, in vista di eventuali interventi nel servizio d'appoggio e nel servizio attivo, senza però svolgere altri giorni di servizio.

Messa a rischio degli effettivi dell'esercito

Negli anni 2014–2016 il numero delle persone incorporate nell'esercito che ne sono uscite in anticipo (in seguito a inidoneità al servizio, passaggio al servizio civile, trasferimento all'estero, decesso ecc.) ha sistematicamente superato il valore dell'1,5 per cento previsto con l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs).

Anno	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017*
Percentuale di militari incorporati che lasciano in anticipo l'esercito	2,7 %	2,87 %	2,82 %	3,11 %
* Le cifre per il 2018 saranno disponibili solo al momento del Censimento dell'esercito, a fine aprile 2019.				

² RU 2011 151

³ RS 824.01

Negli anni 2014/15 e 2015/16 il valore previsto dall'USEs di 18 000 incorporazioni all'anno non è stato raggiunto. Negli anni 2016/17 e 2017/18 è stato raggiunto di stretta misura.

Anno	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Numero delle reclute incorporate nell'esercito	17 561	17 499	18 276	18 512	17 100*
* Al momento della chiusura redazionale del presente messaggio le cifre definitive 2018/19 non erano ancora disponibili. I dati relativi a tutte le scuole reclute e le scuole per i quadri sono infatti rilevati solo dall'estate 2018 in base al nuovo sistema d'istruzione. Una valutazione completa sarà disponibile all'inizio del 2019. La cifra per gli anni 2018–2019 potrebbe essere leggermente superiore a 17 100.					

Nella sua risposta del 24 maggio 2017 all'interpellanza Fricker del 17 marzo 2017 (17.3238 «Gli effettivi dell'esercito compromessi dal servizio civile») il Consiglio federale non esclude che a medio termine (entro i cinque anni successivi all'attuazione dell'USEs) gli effettivi regolamentari previsti dall'USEs di 100 000 militari possano essere compromessi qualora l'apporto annuo dovesse differire sensibilmente dai suddetti valori previsti.

Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) hanno già adottato misure di ottimizzazione nella loro sfera di competenza attuando alcune raccomandazioni formulate dal gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio. Generalmente prima che le misure abbiano effetto sulla composizione del personale dell'esercito di milizia devono passare diversi anni.

Pertanto, tenuto conto dell'andamento demografico e dell'evoluzione delle ammissioni al servizio civile, riteniamo necessario avviare ulteriori misure volte a garantire l'apporto duraturo di effettivi all'esercito affinché possano essere fornite le prestazioni richieste a livello di politica di sicurezza.

1.1.2 Molte ammissioni di militari incorporati nell'esercito

Nel 2017 sono state ammesse al servizio civile in totale 6785 persone, di cui il 45,7 per cento ha presentato domanda di ammissione prima della scuola reclute (SR), il 14 per cento dopo aver iniziato la SR e il 40,4 per cento dopo aver adempiuto la SR ed essere stato incorporato nell'esercito. A fine 2018 la ripartizione è leggermente cambiata: il 49 per cento ha presentato domanda di ammissione prima della SR, il 15 per cento durante la SR e il 36 per cento dopo la SR. I motivi di queste leggere differenze non sono noti, ma non è escluso che siano anch'essi legati al cambiamento del sistema d'istruzione precedentemente descritto. Ad oggi non è possibile prevedere con certezza come si svilupperanno le cifre prima dell'entrata in vigore di una modifica di legge.

Se di questo 40,4 per cento (2738 militari) che ha presentato domanda di ammissione nel 2017 dopo aver adempiuto la SR si considerano unicamente i gradi di soldato

e appuntato, e gli attuali modelli di corsi di ripetizione, si constata quanto segue: circa il 75 per cento dei militari è stato ammesso nel periodo compreso tra la fine della RS e la fine del secondo corso di ripetizione e circa il 50 per cento tra la fine del primo corso di ripetizione e la fine del secondo corso di ripetizione.

Se invece dei corsi di ripetizione assolti si considera il numero di giorni di servizio militare, tenuto conto del grado militare e del modello di servizio, si constata quanto segue: nel 2017 il 6 per cento dei militari aveva prestato meno di 124 giorni di servizio al momento dell'ammissione al servizio civile, il 56 per cento tra 124 e 164 giorni di servizio e il 38 per cento più di 164 giorni di servizio.

Sebbene il suddetto rapporto nella ripartizione delle ammissioni al servizio civile in base al momento della presentazione della domanda sia da anni relativamente stabile, si registra tuttavia un netto aumento in cifre assolute.

Anno		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Numero di domande di ammissione presentate	prima della SR	2 488	2 789	2 669	2 872	3 098	3 037
		46 %	48 %	46 %	47 %	46 %	49 %
	durante la SR	874	808	903	926	949	904
		16 %	14 %	15 %	15 %	14 %	15 %
	dopo la SR	2 061	2 160	2 264	2 371	2 738	2 264
		38 %	38 %	39 %	38 %	40 %	36 %
Totale di domande di ammissione		5 423	5 757	5 836	6 169	6 785	6 205

Questa evoluzione, in particolare per quanto riguarda le ammissioni dopo l'adempimento della SR e la conseguente incorporazione, influisce sullo svolgimento ordinato dell'istruzione nell'esercito. Soprattutto, però, rischia di compromettere l'apporto di effettivi e, quindi, gli effettivi regolamentari dell'esercito. Soldati con un'istruzione costata investimenti cospicui di tempo e denaro non sono più disponibili nelle formazioni dell'esercito per fornire le prestazioni richieste dalle istanze politiche. Anche se le cifre relative al 2018 indicano un netto calo del numero di domande di ammissione dopo la SR, il breve periodo di monitoraggio non consente di affermare che siamo di fronte a un'inversione di tendenza.

1.1.3 Passaggio al servizio civile di specialisti e quadri dell'esercito

Nel 2017 sono stati ammessi al servizio civile 401 sottufficiali e 88 ufficiali; nel 2018, da gennaio a ottobre, si contavano tra i nuovi arrivi 306 sottufficiali e 44 ufficiali.

La seguente tabella illustra la ripartizione tra i diversi gradi di servizio.

Grado di servizio	Numero di ammissioni al servizio civile	
	2017	2018*
Caporale	34	14
Sergente	305	236
Sergente capo	0	2
Sergente maggiore	26	5
Furiere	36	33
Sergente maggiore capo	0	16
Tenente	37	18
Primotenente	43	21
Capitano	7	4
Maggiore	1	1
Totale	489	350
* Cifre fino a ottobre.		

Il fatto che con questo passaggio al servizio civile vada perso, per le formazioni dell'esercito, un bagaglio di conoscenze e competenze direttive e specialistiche la cui acquisizione ha richiesto un cospicuo investimento di tempo e denaro rappresenta un problema. Nel migliore dei casi questo know-how potrà generare indirettamente, e comunque solo in via eccezionale, un valore aggiunto per la società. È raro, infatti, che nel corso dei loro impieghi i civilisti assumano compiti direttivi o possano sfruttare le conoscenze acquisite in ambito militare.

In particolare, secondo i dati forniti dal medico in capo dell'esercito, nel 2017 mancavano più di 270 medici per la truppa, gli stati maggiori e i centri di reclutamento.

Fra i quadri dell'esercito l'apporto di effettivi diventa sempre più difficile. Nel complesso gli effettivi regolamentari degli ufficiali sono ancora raggiunti al 100 per cento, mentre quelli dei sottufficiali sono raggiunti al 102 per cento. Nel corpo ufficiali mancano però capitani e ufficiali superiori, il cui apporto arriva appena all'84 per cento⁴.

⁴ Censimento dell'esercito 2016 – Versione ridotta, agosto 2016, personale dell'esercito, SMCOEs, pag. 7; consultabile su: www.vtg.admin.ch > Media > Pubblicazioni > Versione ridotta del Censimento dell'esercito 2016.

1.1.4 Nuove incognite da considerare e conseguente necessità d'intervento

Tenuto conto dell'evoluzione della situazione relativa agli effettivi dell'esercito dal 2014 in poi (approvazione da parte del Consiglio federale del terzo rapporto sugli effetti della soluzione della prova dell'atto⁵) e delle incognite sul raggiungimento dei valori previsti dall'USEs, ad oggi non escludiamo che a medio termine gli effettivi regolamentari dell'USEs possano essere a rischio. Garantire in modo duraturo, attraverso misure tempestive e mirate, la capacità dell'esercito di fornire le prestazioni richieste dal punto di vista della politica di sicurezza è un'esigenza di interesse pubblico.

Il servizio civile è uno dei fattori che incidono sugli effettivi dell'esercito. I nuovi dati sul loro apporto costringono a considerare in una nuova ottica anche l'evoluzione del servizio civile dal 2014 e gli ulteriori sviluppi previsti e ad adottare misure mirate per salvaguardare il suddetto interesse pubblico. Si impone pertanto una modifica della legge del 6 ottobre 1995⁶ sul servizio civile (LSC).

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Nel corso del dibattito concernente l'andamento del numero di ammissioni al servizio civile, anche in relazione alla situazione relativa agli effettivi dell'esercito, sono state discusse su richiesta delle istanze politiche, talvolta a più riprese, anche altre misure volte a ridurre l'attrattiva del servizio civile. Nel secondo rapporto sugli effetti della prova dell'atto⁷ il Consiglio federale ha esaminato quattro procedure alternative, che ha però scartato perché inadeguate vista anche l'esigenza di disporre di un numero sufficiente di istituti e posti d'impiego. Si trattava nello specifico delle seguenti alternative: maggiori difficoltà nell'esecuzione per ridurre ulteriormente l'attrattiva del servizio civile (p. es. divieto di pernottare a casa; prolungamento del tempo di lavoro giornaliero; prolungamento aggiuntivo della durata minima d'impiego; abolizione dell'obbligo per i civilisti di proporre personalmente i posti d'impiego; divieto di impieghi all'estero; obbligo di svolgere un lavoro fisico più faticoso); aumento generale del fattore di calcolo della durata del servizio civile; attuazione integrale o parziale dell'iniziativa parlamentare Engelberger del 16 dicembre 2010 (10.528: «Porre termine alla facoltatività del servizio civile»); reintroduzione dell'«esame di coscienza». Nel suo rapporto del 20 gennaio 2015⁸ all'attenzione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) sulle varianti all'articolo 16 capoverso 2 LSC e sulla loro valutazione, il

⁵ Il rapporto è consultabile (in francese e in tedesco) su: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 25.06.2014 («Servizio civile: nessun pericolo per gli effettivi dell'esercito»).

⁶ RS 824.0

⁷ Il riassunto del rapporto è consultabile su: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 27.06.2012 («Ammissioni al servizio civile: per ora nessuna ulteriore misura»).

⁸ Il rapporto è consultabile (in francese e in tedesco) su: www.zivi.admin.ch > Infoteca > Pubblicazioni > Studi e rapporti («Rapporto sui possibili momenti di presentazione della domanda»).

DEFR è giunto alla conclusione che, in tutte le varianti per la limitazione del diritto delle persone soggette all'obbligo militare di presentare in qualsiasi momento una domanda di ammissione, prevalgono nettamente gli svantaggi.

Ad eccezione del divieto di impieghi all'estero, le misure alternative summenzionate risultano tuttora inefficaci, ragione per cui non abbiamo voluto integrarle nel presente progetto. Ciò vale in particolare per la reintroduzione dell'esame di coscienza, l'assegnazione dei civilisti a posti d'impiego designati dall'Amministrazione e la limitazione del diritto di presentare in qualsiasi momento una domanda di ammissione al servizio civile.

1.3 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁹ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹⁰ sul programma di legislatura 2015–2019.

Non potendo escludere che l'apporto di effettivi all'esercito secondo i valori previsti dall'USEs sia messo a rischio anche dal persistente passaggio di militari al servizio civile, riteniamo necessario intervenire con urgenza. Le otto misure proposte costituiscono un contributo essenziale e indispensabile da parte del servizio civile per garantire in modo duraturo gli effettivi dell'esercito.

2 Procedura di consultazione

2.1 Progetto posto in consultazione

Con decisione del 15 novembre 2017 abbiamo incaricato il DEFR di elaborare un progetto di modifica della LSC volto a ridurre in modo sostanziale il numero di ammissioni al servizio civile attraverso l'attuazione di sette misure. Il progetto di legge destinato alla consultazione che ci è stato sottoposto prevedeva le sette misure seguenti:

- misura 1: tutte le persone ammesse al servizio civile che secondo il fattore 1,5 devono prestare meno di 150 giorni di servizio civile e che non hanno svolto il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione nell'esercito prestano 150 giorni;
- misura 2: per i militari incorporati nell'esercito (SR conclusa) si applica un periodo d'attesa di 12 mesi tra la presentazione della domanda e l'ammissione, con l'obbligo di continuare a prestare servizio militare;
- misura 3: il fattore 1,5 si applica anche ai civilisti che in precedenza sono stati sottufficiali superiori o ufficiali nell'esercito (fattore attuale 1,1) e in

⁹ FF 2016 909

¹⁰ FF 2016 4605

casi particolari (spec. agli ex ufficiali specialisti e ai quadri che non hanno ancora prestato servizio pratico; fattore attuale 1,1–1,5);

- misura 4: i medici non possono più prestare giorni di servizio civile con mansionari da medico;
- misura 5: i militari che hanno già prestato tutti i loro giorni di servizio d'istruzione non sono ammessi al servizio civile. In questo modo si vuole impedire che possano sottrarsi facilmente al tiro obbligatorio che sono tenuti a svolgere in vista di eventuali impieghi di servizio d'appoggio e servizio attivo, fino alla fine dell'anno che precede il proscioglimento dall'obbligo militare;
- misura 6: a partire dall'anno civile successivo all'ammissione le persone ammesse al servizio civile devono prestare servizio ogni anno;
- misura 7: chi presenta la domanda durante la scuola reclute deve terminare il periodo d'impiego di lunga durata di sei mesi (180 giorni) entro l'anno civile successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione (attualmente: tre anni).

Con decisione del 20 giugno 2018 abbiamo posto in consultazione il progetto di legge. La procedura di consultazione si è conclusa l'11 ottobre 2018.

In totale sono pervenuti 205 pareri:

- 24 dai Cantoni;
- 9 da partiti politici;
- 2 da associazioni mantello dell'economia;
- 2 da associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna;
- 24 da organizzazioni interessate che sono state invitate a pronunciarsi;
- 18 da organizzazioni interessate che non sono state invitate a pronunciarsi;
- 122 da istituti d'impiego;
- 4 da privati.

2.2 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Sebbene siano stati espressi pareri divergenti e nonostante la polarizzazione creatasi, è comunque emerso un orientamento chiaro sul punto essenziale, soprattutto fra i 24 Cantoni: bisogna rivedere la legislazione sul servizio civile e proseguire nella direzione scelta (attuazione delle sette misure). Le principali dichiarazioni e posizioni dei partecipanti¹¹, considerate in base al loro peso politico, sono presentate qui di

¹¹ Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabile su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DEFR.

seguito. Questo capitolo espone anche le conclusioni che ne sono state tratte per le fasi successive.

Oltre ai Cantoni, anche quattro partiti (PLR, PPD, UDC, UDF), la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP) e alcune associazioni (tra cui l'Unione svizzera delle arti e mestieri, la Società svizzera degli ufficiali [SSU] e la Conferenza nazionale delle organizzazioni militari mantello) ritengono che sia indubbiamente necessario intervenire nell'ambito del servizio civile.

Il PLR, il PPD, l'UDC, l'UDF e 19 Cantoni sostengono tutte e sette le misure.

Tuttavia, per molti dei suddetti partecipanti alla consultazione che confermano la necessità di un intervento (in particolare PLR, PPD, UDC, 18 Cantoni, CG MPP e SSU) le misure proposte non sono abbastanza incisive. In alcuni casi ne mettono persino in dubbio l'efficacia.

Per contro, il PS, il PES, il PBD, il pvl, il PEV, tre Cantoni (GR, ZG, NW), varie associazioni (in particolare l'Unione delle città svizzere, la Federazione svizzera delle associazioni giovanili, H+ Gli ospedali svizzeri, la Federazione delle chiese protestanti svizzere, Insieme) e la maggior parte degli istituti d'impiego respingono il progetto. Per diversi motivi, ad eccezione dei tre Cantoni, non ritengono necessario intervenire nell'ambito del servizio civile. I principali argomenti avanzati contro il progetto e le singole misure sono i seguenti: il progetto è contrario al diritto internazionale e alla Costituzione (per violazione del principio dell'uguaglianza giuridica, del divieto di arbitrio e del principio di proporzionalità, in particolare per quanto riguarda le misure 1 e 2), manca un interesse pubblico, il progetto contraddice i precedenti rapporti del Consiglio federale, gli effettivi dell'esercito non sono a rischio, basterebbe intervenire presso l'esercito, manca una visione d'insieme del sistema dell'obbligo di servizio, non bisogna favorire l'esonero su certificato medico, la società necessita delle prestazioni del servizio civile, la diminuzione del numero di civilisti comporterebbe un aumento degli oneri finanziari per Cantoni e Comuni.

La misura 1 è ritenuta particolarmente giustificata da alcuni partecipanti alla consultazione. Altri deplorano il fattore troppo elevato indotto dalla misura che, secondo il PS, le conferirebbe un carattere punitivo. Questa critica, tuttavia, non considera il fatto che in futuro i militari che affermano di vivere un conflitto di coscienza dopo aver già assolto una parte considerevole dei loro obblighi militari dovrebbero accettare di soddisfare requisiti più elevati per quanto riguarda la prova dell'atto, prestando a tale scopo un numero minimo di giorni di servizio civile.

Il periodo d'attesa di 12 mesi prima del trattamento della domanda proposto con la misura 2 permette all'esercito di ricercare il dialogo con il richiedente per trovare una soluzione all'interno dell'esercito che soddisfi entrambe le parti. L'uscita di persone già incorporate nell'esercito che nel frattempo hanno acquisito una formazione come specialisti o quadri con un notevole investimento di tempo e denaro è un aspetto particolarmente sensibile sia per il contribuente che per l'istruzione dell'esercito. La critica formulata dai partecipanti alla consultazione su tale misura non tiene conto neanche di questo fenomeno. Le misure 1 e 2 hanno lo scopo di ridurre il numero di persone già incorporate nell'esercito che passano al servizio

civile. Queste misure mirano a instaurare una differenza di trattamento in base al momento dell'ammissione al servizio civile (cfr. n. 7.1.2), obiettivo che riteniamo ammissibile dal punto di vista del principio di proporzionalità (in senso stretto, tenuto conto del divieto di attribuire al servizio civile un carattere punitivo). Non ritenendo plausibili le critiche formulate, intendiamo mantenere le misure 1 e 2, anche alla luce dei pareri favorevoli pervenuti in proposito (in particolare dalla maggior parte dei Cantoni e da CG MPP, PPD, PLR, UDC e UDF).

Le critiche concernenti le altre misure e l'idea che non sia necessario rivedere la LSC tralasciano di considerare che le misure proposte si fondano sul principio, da sempre iscritto nella LSC, secondo cui *non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile*. Il servizio civile è un servizio sostitutivo pensato per le persone soggette all'obbligo militare che vivono un conflitto di coscienza. Le misure proposte non intaccano in alcun modo né questo principio né il diritto costituzionale di svolgere un servizio civile sostitutivo. Questa soluzione al problema dell'obiezione di coscienza al servizio militare non deve comunque essere compromessa da misure eccessive. Le sette misure si applicano ai problemi individuati in relazione al passaggio al servizio civile e intervengono in modo mirato.

In seguito alle richieste di ulteriori misure espresse dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione, abbiamo aggiunto un'*ottava* misura, ossia il divieto di impieghi all'estero, voluta dall'UDC, da otto Cantoni (BE, SZ, NW, GL, FR, AI, GR, TI), dalla CG MPP, dall'Associazione svizzera dei sottufficiali, dal Gruppo GIARDINO e dalla Comunità di lavoro per un esercito di milizia efficiente e garante della pace.

Riteniamo tuttavia importante mantenere il senso delle proporzioni, non da ultimo per evitare che si ricorra all'esonero su certificato medico. A nostro avviso un ulteriore inasprimento non è attualmente necessario e non risulta opportuno viste le critiche pervenute, che non devono essere ignorate.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno sottolineato che la società ha bisogno delle prestazioni del servizio civile e che la diminuzione del numero di civilisti comporterebbe un aumento degli oneri finanziari di Cantoni e Comuni. Teniamo a precisare che il servizio civile – a differenza dell'esercito e della protezione civile, che devono assolvere sempre e pienamente i loro compiti in quanto organizzazioni di primo intervento – non ha un effettivo ben definito. Le esigenze della società non sono un criterio applicabile per determinare l'ammissione e il numero di persone tenute a prestare servizio civile. In altre parole, il numero civilisti con cui il servizio civile adempie il suo mandato fondamentale di svolgere lavori civili nell'interesse pubblico dipende unicamente dal numero di richiedenti che soddisfano i criteri di ammissione. Può essere ammesso chi, nella sua domanda, invoca un conflitto di coscienza ed è disposto a prestare un servizio civile di durata notevolmente superiore a quella del servizio militare secondo le norme di legge (soluzione della prova dell'atto).

Per quanto riguarda la mancanza di una visione d'insieme del sistema dell'obbligo di prestare servizio evocata da alcuni partecipanti alla consultazione, il nostro colle-

gio ha istituito un apposito gruppo di studio che nell'estate del 2016¹² ha presentato un rapporto contenente una visione d'insieme aggiornata. Con decisione del 28 giugno 2017 abbiamo ordinato di eseguire, entro la fine del 2020, un'analisi della situazione relativa agli effettivi dell'esercito e della protezione civile. Sulla base di questa analisi potremo decidere se, al di là dell'attuale revisione della LSC, siano necessari e debbano essere proposti altri adeguamenti del sistema del servizio obbligatorio. I relativi lavori si svolgono sotto l'egida del DDPS. È inoltre in corso una revisione della legge federale del 4 ottobre 2002¹³ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC); la procedura di consultazione si è conclusa nel 2018 e il disegno di modifica della legge è stato trasmesso al Parlamento. Alla luce di questo approccio strutturato e graduale, escludiamo che possa mancare una visione d'insieme e riteniamo necessario proseguire nella rapida attuazione della revisione parziale della LSC. Ciò non impedisce di fare una riflessione sul possibile sviluppo di un nuovo sistema di servizio obbligatorio.

Nonostante le critiche di cui sopra, difendiamo pertanto le sette misure proposte e inseriamo nel disegno di legge un'ottava misura (cfr. n. 4.1) in linea con le richieste di misure supplementari. Il principio secondo cui *non vi è libertà di scelta* tra servizio militare e servizio civile sostitutivo deve essere rigorosamente applicato tenendo presente la realtà dell'esecuzione del servizio civile. Il nostro collegio ritiene che l'interesse pubblico volto a garantire all'esercito gli effettivi di cui necessita per adempiere il suo mandato debba prevalere sull'interesse dei militari a beneficiare di condizioni attrattive per il passaggio dal servizio militare a quello civile. In tal modo tiene conto anche delle preoccupazioni dei partecipanti alla consultazione, in particolare dei Cantoni, che hanno confermato la necessità di un intervento.

3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Fra i principali vicini della Svizzera, solo l'Austria pratica ancora il servizio militare obbligatorio e dispone di un servizio civile che può essere considerato come termine di paragone. Germania, Francia e Italia hanno sospeso o abolito già nello scorso decennio l'obbligo generale di prestare servizio militare.

In Austria può prestare servizio civile solo chi è considerato idoneo al servizio militare. Un'altra condizione per l'ammissione al servizio civile è una dichiarazione con la quale si adducono, in forma generale, i motivi di coscienza che impediscono di svolgere il servizio militare. A tale riguardo il sistema austriaco è simile a quello svizzero. Il servizio civile in Austria dura nove mesi e deve essere svolto in un blocco unico (il servizio militare dura sei mesi e il fattore di 1,5 che ne risulta per il servizio civile rispetto alla durata del servizio militare corrisponde a quello svizzero). Le differenze tra i due Paesi riguardano in particolare l'esecuzione del servizio civile. Le mansioni delle persone che prestano servizio civile in Austria sono paragonabili alle nostre, fatta eccezione per il servizio di salvataggio (accompagnamento

¹² Il rapporto è consultabile su: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 06.07.2016 («Il Consiglio federale prende atto del rapporto del gruppo di lavoro sul futuro dell'obbligo di prestare servizio»).

¹³ RS 520.1; disegno LPPC; FF 2019 477 e 555

di ambulanze ecc.), che nel nostro Paese non rientra nelle attività del servizio civile. Nel 2016 circa il 40 per cento di tutti gli impieghi in Austria è stato prestato nel servizio di salvataggio, che è così il principale ambito d'attività del servizio civile nazionale. Altre differenze sono riscontrabili nel numero di ammissioni. Nel 2016 in Austria si sono registrate circa 15 000 ammissioni al servizio civile («Feststellungen der Zivildienstpflicht») e in Svizzera 6169.

Diversamente da quanto osserviamo da noi, in Austria si lamenta una diminuzione del numero di ammissioni, che sarebbe da ricondurre ad anni di bassa natalità.

Le condizioni e le normative sul servizio civile nei Paesi europei limitrofi divergono notevolmente da quelle svizzere. Dato che nessuno di questi Paesi prevede una regolamentazione analoga a quella proposta nel presente progetto, che intende ridurre l'attrattiva del servizio civile, gli esempi citati non consentono di trarre conclusioni valide per la Svizzera.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Il progetto prevede l'attuazione delle sette misure seguenti ordinate dal Consiglio federale con decisione del 15 novembre 2017 (cfr. n. 2.1). Contiene inoltre un'ottava misura inserita sulla base dei risultati della consultazione (nessun impiego all'estero):

- il «divieto di prestare impieghi all'estero» comprende anche l'accompagnamento da parte dei civilisti, durante campi ed escursioni all'estero, di persone bisognose di assistenza che vivono in istituti sociali e di cura svizzeri;
- l'ambito d'attività «cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario» (art. 4 cpv. 1 lett. g LSC) non viene eliminato in quanto i civilisti continueranno a essere impiegati in Svizzera in progetti di questo tipo;
- nell'ambito d'attività «catastrofi e situazioni d'emergenza» (art. 4 cpv. 1 lett. h LSC) i civilisti potrebbero continuare a essere impiegati per l'aiuto ed eventualmente la rigenerazione appena fuori dai confini svizzeri (p. es. su entrambe le rive del Reno nel caso di alluvioni) se le autorità competenti e le organizzazioni di intervento lo richiedono e se l'intervento dei civilisti è coordinato con esse (cfr. art. 7a cpv. 2 LSC).

4.1.1 Misure 1 e 2

Queste due misure servono a ridurre in modo sostanziale l'uscita di militari istruiti dalle file dell'esercito.

Misura 1: numero minimo di 150 giorni di servizio

Il carico di giorni di servizio da prestare complessivamente (nell'esercito e in seguito nel servizio civile) previsto dalla misura 1 aumenta in base al momento del passaggio al servizio civile. Più giorni di servizio militare ha prestato, più il singolo valuterà attentamente le sue motivazioni e la sua decisione di passare al servizio civile, viste anche le loro ripercussioni sulla sua vita privata e professionale. Il numero minimo di 150 giorni di servizio civile è necessario per ottenere un effetto fin dal primo corso di ripetizione. Il fattore 1,5 (durata del servizio civile rispetto al servizio militare) aumenta in funzione del momento del passaggio al servizio civile fino a un fattore massimo di 37,5.

Misura 2: periodo d'attesa di 12 mesi

Il periodo d'attesa di 12 mesi previsto dalla misura 2 è necessario affinché l'esercito possa esaminare ed eventualmente attuare misure individuali che dovrebbero permettere alla persona in questione di continuare a prestare servizio militare.

4.1.2 Misure 3 e 4

Lo scopo principale di queste due misure è di ridurre l'uscita di persone qualificate. Le misure sono intese a ridurre il passaggio di quadri e specialisti dall'esercito al servizio civile.

Misura 3: fattore 1,5 anche per sottufficiali e ufficiali

La regola attuale, che mette al primo posto l'interesse dell'individuo, permette di tenere conto dei giorni di servizio militare che gli ufficiali e i sottufficiali hanno già prestato o devono ancora prestare. Il progetto prevede di considerare maggiormente le esigenze dell'esercito e, soprattutto, la necessità di ottenere dall'investimento nell'istruzione un reale valore aggiunto nel quadro dell'istruzione o degli impieghi. L'attribuzione di un fattore meno elevato per i quadri si è rivelata inadeguata avendo comportato per l'esercito una perdita di militari con funzioni associate a maggiori competenze. Per rimediare occorre dotarsi di uno strumento sufficientemente incisivo.

Misura 4: nessun impiego che richieda studi in medicina umana, dentaria o veterinaria iniziati o conclusi

Secondo quanto già previsto dalla LSC, non sono permessi gli impieghi che servono in primo luogo a scopi privati della persona che deve prestare servizio civile, in particolare per la sua formazione o la sua formazione continua (art. 4a lett. d LSC). L'applicazione di questa disposizione non è tuttavia sufficiente a evitare effetti positivi sulla formazione continua e sull'esperienza di persone che hanno iniziato o concluso studi in medicina umana, dentaria o veterinaria e che svolgono un impiego nel loro campo professionale. Pertanto, le persone in questione devono prestare servizio con altri mansionari. È questo l'obiettivo della misura considerata.

4.1.3 Misure 5, 6, 7 e 8

Queste quattro misure sono intese a riaffermare il principio dell'equivalenza del servizio militare e del servizio civile. Si tratta di misure atte a ridurre in modo mirato l'attrattiva del servizio civile e a garantire una migliore applicazione dell'equivalenza del servizio adempiuto nell'esercito e nel servizio civile.

Misura 5: nessuna ammissione di militari che non hanno più giorni di servizio da prestare

I militari che non hanno più giorni di servizio da prestare nell'esercito e che in virtù del diritto attuale vengono ammessi al servizio civile non sono più disponibili per il servizio d'appoggio e il servizio attivo. In una situazione normale non forniscono tuttavia alcuna prova dell'atto. Non essendo più soggetti al tiro obbligatorio, ne traggono un concreto vantaggio non auspicato rispetto ad altri militari che hanno terminato i loro servizi d'istruzione e possono essere convocati per il servizio d'appoggio e il servizio attivo. In questo caso il rifiuto dell'ammissione è compatibile con le condizioni vigenti per l'ammissione al servizio civile (in particolare la dichiarazione di un conflitto di coscienza e la disponibilità a prestare servizio civile secondo la legge) ed è necessario per evitare che queste persone godano di un trattamento preferenziale rispetto agli altri militari soggetti al tiro obbligatorio. Tuttavia, affinché il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimanga intatto in caso di servizio d'appoggio o servizio attivo, viene introdotta un'apposita precisazione nell'articolo relativo al principio (art. 1 LSC).

Misura 6: obbligo d'impiego annuale a partire dall'ammissione

Con l'introduzione dell'obbligo d'impiego annuale a partire dall'anno civile successivo all'ammissione, il ritmo dei servizi prestati viene allineato a quello del servizio militare, in modo da ridurre l'attrattiva del servizio civile. Allo stesso tempo l'equivalenza dei servizi viene rafforzata dal fatto che, in linea di principio, si svolgono nella stessa fase della vita (la parte principale del servizio si colloca generalmente nell'età compresa tra i 20 e i 25 anni).

Misura 7: obbligo di terminare il periodo d'impiego di lunga durata entro l'anno civile successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione se la domanda è presentata durante la SR

Un allineamento tra la prestazione di servizio nell'esercito e nel servizio civile risulta anche dall'esigenza di considerare che, di norma, le reclute licenziate in anticipo dalla SR vengono convocate alla SR successiva o in ogni caso in un futuro prossimo. La regolamentazione attuale, secondo cui una persona ammessa al servizio civile che non ha adempiuto la SR deve prestare il servizio di lunga durata entro tre anni dall'ammissione, riserva a questa persona un trattamento preferenziale non auspicato rispetto alle reclute. È quindi necessaria una misura correttiva che intervenga nel senso della regolamentazione applicabile alla SR.

Misura 8: nessun impiego all'estero

Dato che nell'esercito non sono possibili impieghi all'estero organizzati autonomamente, con questa misura si intende evitare che i civilisti siano privilegiati rispetto ai

militari. La misura 8 concorre quindi all'obiettivo di ridurre in maniera mirata l'attrattiva del servizio civile.

4.2 Effetti previsti delle otto misure

Sebbene non sia possibile fornire indicazioni quantitative vincolanti sull'entità della riduzione del numero di ammissioni al servizio civile, in base all'orientamento delle misure 1 e 2 il nostro collegio si aspetta una riduzione sostanziale dei trasferimenti di militari istruiti che hanno adempiuto la scuola reclute e sono stati incorporati nell'esercito. Si può infatti presumere che una parte delle reclute sceglierà di presentare la domanda prima della scuola reclute o durante la stessa. Resta inoltre da considerare che il servizio civile è solo *uno* dei fattori che si ripercuotono sugli effettivi dell'esercito. Non ci si può quindi attendere che le uscite dall'esercito diminuiscano in modo lineare con la diminuzione del numero di ammissioni al servizio civile.

4.3 Attuazione

Secondo quanto previsto, la modifica di legge diverrà effettiva a partire da maggio 2020. La fase che separa dall'entrata in vigore dovrà essere ridotta al minimo, perché in vista dell'attuazione ci si dovrà attendere un forte aumento del numero di ammissioni.

La Confederazione rimane responsabile dell'attuazione tramite l'Ufficio federale del servizio civile, facente parte del DEFR.

La LSC è concepita come una legge quadro nella quale sono definiti principi e norme di delega. Le disposizioni d'esecuzione sono disciplinate nell'OSCi. I previsti adeguamenti dell'OSCi per l'attuazione delle nuove disposizioni della LSC sono indicati nei commenti ai singoli articoli (n. 5 e 7.5).

L'attuazione della modifica di legge verrà costantemente valutata nel quadro del controlling e della gestione della qualità nonché negli scambi con il DDPS.

5 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Principio

Differenziando il principio attuale del *capoverso 1* si stabilisce che vengono ammesse al servizio civile soltanto le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che al momento dell'ammissione non hanno ancora svolto tutti i servizi d'istruzione previsti dalla legislazione militare (cfr. art. 41–61 della legge militare del 3 febbraio 1995¹⁴ [LM]). Questa differenziazione è legata alla misura 5 e richiede anche modifiche alle regole d'ammissione al servizio civile che figurano nel

¹⁴ RS 510.10

capitolo 2 della LSC (art. 16 Momento della presentazione della domanda; art. 18 Ammissione).

Il *capoverso* 2 stabilisce che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che hanno svolto tutti i giorni di servizio militare possono esercitare il loro diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo in caso di chiamata in servizio d'appoggio o in servizio attivo.

Art. 4a lett. e

Questo nuovo motivo di esclusione è legato alla misura 4 e va oltre l'attuale articolo 4a lettera d LSC, che vieta soltanto gli impieghi che servono *in primo luogo* a scopi privati. Solo in questo modo è possibile evitare che persone che hanno iniziato o concluso studi in medicina traggano vantaggi eccessivi dagli impieghi di servizio civile per la loro formazione continua o la loro esperienza professionale, anche se questi impieghi non servono in primo luogo a scopi privati. Il motivo di esclusione riguarda medici o futuri medici (tra cui anche psichiatri), dentisti e veterinari e non tutte le professioni mediche universitarie di cui all'articolo 2 della legge del 23 giugno 2006¹⁵ sulle professioni mediche. Il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimane intatto nella sostanza, ma non può essere fatto valere il diritto di prestare servizio civile in un determinato ambito di preferenza.

Art. 7

Questa disposizione viene abrogata in quanto gli impieghi all'estero non sono più possibili (misura 8). Questo divieto si estende anche all'accompagnamento da parte dei civilisti, durante campi ed escursioni, di persone bisognose di assistenza che vivono in istituti sociali e di cura svizzeri. Il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimane intatto, ma non può essere fatto valere il diritto di prestare servizio civile all'estero.

Art. 7a cpv. 4

In relazione a catastrofi e situazioni d'emergenza le persone che devono prestare servizio civile potranno anche in futuro essere impiegate in regioni estere limitrofe (per esempio su entrambe le rive del Reno in caso di alluvione) se le autorità competenti e le organizzazioni di intervento lo richiedono.

Art. 8 Durata del servizio civile ordinario

La modifica nel *capoverso* 1 attua la misura 1 e serve a ridurre in modo sostanziale l'uscita di militari istruiti dall'esercito. In base al diritto in vigore, con l'aumentare del numero di giorni di servizio militare prestati la prova dell'atto da fornire è sempre meno significativa. In effetti, più un militare rimane nell'esercito, meno il fattore di conversione (in genere 1,5) ha effetto, perché il numero di giorni di servizio da prestare si riduce. Il progetto prevede quindi che il fattore 1,5 si applichi soltanto se al richiedente restano ancora almeno 100 giorni di servizio militare da prestare. Se il

¹⁵ RS 811.11

numero di giorni è inferiore, dovrà comunque prestare almeno 150 giorni di servizio civile, indipendentemente dal numero di giorni di servizio militare rimanenti.

La nuova disposizione attua inoltre la misura 3 intesa a ridurre il numero di quadri e di specialisti istruiti che lasciano l'esercito per il servizio civile: il fattore 1,5 si applicherà anche ai quadri militari per i quali il diritto vigente fissa un fattore più basso (fino a 1,1; cfr. gli attuali articoli 8 cpv. 1 LSC e 27 cpv. 4 e 5 OSCi) in funzione del grado militare e del numero di giorni di servizio militare prestati.

Il *capoverso 2* viene abrogato perché non sarà più possibile prestare servizio all'estero.

Art. 11 cpv. 2^{bis} e 2^{ter}

Il *capoverso 2^{bis}* viene modificato perché gli impieghi all'estero non sono più previsti.

Capoverso 2^{ter}: l'articolo 21 prevede che l'obbligo di prestare servizio inizi solo nell'anno successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione. Le persone ammesse in via definitiva nell'anno stesso del licenziamento ordinario non sarebbero quindi tenute ad adempiere il loro obbligo d'impiego prima del licenziamento dal servizio civile. L'aumento dell'età del licenziamento mira a garantire che anche queste persone prestino tutti i giorni di servizio previsti.

Art. 13 cpv. 1

Viene apportata una modifica redazionale al rimando alla legge militare.

Art. 16 Momento della presentazione della domanda

Capoverso 1: questa modifica è legata alla misura 5 e completa, come l'articolo 18, il principio enunciato nell'articolo 1.

L'eccezione prevista al *capoverso 2* riguardante il servizio d'appoggio e il servizio attivo serve a garantire che il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimanga intatto nella sostanza. La misura 1 (cfr. nuovo art. 8 cpv. 1) prevede che queste persone siano tenute a prestare 150 giorni di servizio civile per fornire la prova dell'atto.

Art. 17 Effetto della presentazione della domanda

Il *capoverso 1* viene adeguato affinché la regola attuale si applichi soltanto ai richiedenti che al momento della presentazione della domanda non sono ancora incorporati nell'esercito.

Il *capoverso 2* serve ad attuare la misura 2. Prevede di fondarsi sul momento della conferma della domanda e non su quello della sua presentazione, in modo che la misura 2 si applichi a tutti i militari incorporati nell'esercito. Altrimenti, i richiedenti che presentano domanda durante la scuola reclute – prima di essere incorporati nell'esercito –, ma che vengono incorporati durante la procedura d'ammissione sarebbero interessati soltanto dalla misura 6. Il momento della conferma è stato

scelto perché può essere determinato in maniera oggettiva e in genere si situa poco prima della decisione d'ammissione. Non sarebbe possibile basarsi direttamente sul momento dell'ammissione, che non è sufficientemente influenzabile né prevedibile. Il periodo d'attesa è giustificato finché il richiedente non è chiamato in servizio d'appoggio o in servizio attivo.

Capoverso 3: per preservare la sostanza del diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo, in caso di servizio d'appoggio e di servizio attivo si rinuncia al periodo d'attesa.

Capoverso 4: per gli Svizzeri all'estero chiamati a prestare servizio attivo, le persone la cui domanda di prestare servizio militare non armato è stata respinta mediante una decisione passata in giudicato meno di tre mesi prima del successivo servizio militare e le persone reclutate immediatamente prima della scuola reclute (cfr. art. 24 cpv. 2 e 3 OSCi) continuerà a essere prevista una delega di competenze legislative al Consiglio federale. Non saranno invece più previste eccezioni in merito al tiro obbligatorio: chi è incorporato nell'esercito deve continuare a prestare servizio militare fino all'ammissione e non va quindi proscioltto dall'obbligo di tiro (cfr. art. 24 cpv. 1 OSCi).

Art. 17a cpv. 1 e 1^{bis}

Viene precisata l'attuale regola riguardante il momento della partecipazione alla giornata d'introduzione contenuta nel capoverso 1. Per i richiedenti che al momento della presentazione della domanda non sono incorporati nell'esercito o che sono incorporati nell'esercito e sono chiamati a prestare servizio d'appoggio o servizio attivo vale il termine attuale (cpv. 1). Sarebbe inutile fare una distinzione per le persone non incorporate nell'esercito in relazione al servizio d'appoggio o il servizio attivo, perché le conseguenze giuridiche sono le stesse. Per le persone che al momento della presentazione della domanda sono incorporate nell'esercito e non sono chiamate a prestare servizio d'appoggio o servizio attivo – e per le quali vale il periodo d'attesa di cui all'articolo 17 capoverso 2 (misura 2) – è ora prevista la partecipazione alla giornata d'introduzione obbligatoria entro i tre mesi precedenti alla scadenza del periodo d'attesa (cpv. 1^{bis}).

Art. 18 *Decisione d'ammissione*

Capoversi 1 e 2: queste modifiche sono legate alla misura 5 e integrano – come l'articolo 16 – il principio enunciato nell'articolo 1. Anche nel caso in cui il richiedente, al momento della presentazione della domanda, non avesse ancora svolto tutti i servizi d'istruzione e fosse quindi legittimato a presentare domanda (cfr. art. 16 cpv. 1), sono comunque ipotizzabili casi in cui il criterio di non ammissione di cui all'articolo 1 capoverso 1 sia soddisfatto solo al momento della decisione relativa alla domanda. Per garantire la coerenza, il capoverso 1 deve quindi essere integrato con questo criterio di esclusione. L'eccezione prevista al capoverso 2 in caso di chiamata a prestare servizio d'appoggio o servizio attivo serve per tutelare la sostanza del diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo.

Il *capoverso 3* contiene la regola finora sancita dal capoverso 2 e viene precisato in quanto, in relazione alla misura 2, il progetto prevede due termini per la partici-

zione alla giornata d'introduzione (cfr. il nuovo art. 17a cpv. 1 e 1^{bis}), la cui inosservanza porta alla decisione di stralcio.

Il *capoverso 4* corrisponde al *capoverso 3* attuale.

Art. 19 cpv. 3 lett. c e cpv. 8, primo periodo

Dato che gli impieghi all'estero non sono più previsti, la *lettera c* del *capoverso 3* viene abrogata e il *capoverso 8* viene modificato.

Art. 20, secondo periodo

Essendo il Consiglio federale già autorizzato a emanare disposizioni d'esecuzione in virtù dell'articolo 79 *capoverso 1*, la norma di delega esistente relativa alla durata minima e alla successione dei periodi d'impiego viene abrogata (cfr. capitolo 6, sezione 3 OSCi).

Art. 21 Inizio, successione e durata minima dei periodi d'impiego

Capoverso 1: la regola in vigore impone di *iniziare* il primo impiego al più tardi nell'anno civile successivo al momento in cui l'ammissione al servizio civile è passata in giudicato. Il progetto prevede che sia *prestato* entro questo termine (misura 6).

Il *capoverso 2* serve ad attuare la misura 6 e iscrive nella legge l'obbligo di prestare impieghi ogni anno dopo il primo impiego.

Capoverso 3: l'introduzione della regola che impone ai civilisti che hanno presentato domanda durante la scuola reclute di concludere il periodo d'impiego di lunga durata entro la fine dell'anno civile successivo a quello in cui l'ammissione è passata in giudicato è una misura supplementare per assicurare l'equivalenza tra il servizio prestato nell'esercito e quello prestato nel servizio civile. In questo modo si può evitare che le persone che devono prestare servizio civile godano di un trattamento preferenziale rispetto alle reclute. Questa nuova disposizione attua la misura 7.

Capoverso 4: per le eccezioni alle regole riguardanti la successione degli impieghi delle persone che devono prestare servizio civile dopo il ritorno da un congedo all'estero (cfr. art. 39a cpv. 3 OSCi), il cui esonero dal servizio giunge a termine (cfr. art. 39a cpv. 3 OSCi), di cui è stata accolta una domanda di differimento (cfr. art. 39 lett. b OSCi) o che non possono essere impiegate in un istituto d'impiego appropriato (cfr. art. 39 lett. c OSCi) continuerà a essere prevista una delega di competenze legislative al Consiglio federale. Quest'ultimo manterrà la possibilità di anticipare o posticipare di un anno una prestazione di servizio civile annuale (cfr. art. 39a cpv. 4 OSCi).

Art. 29 cpv. 1 lett. f

Non essendo più previsti gli impieghi all'estero, la disposizione è abrogata.

Art. 80b cpv. 1 lett. d

Viene apportata una modifica redazionale al rimando alla legge militare.

Disposizioni transitorie:

Art. 83f: La persona che deve prestare servizio militare e che in relazione alla presentazione della domanda d'ammissione al servizio civile si è informata sulla procedura e sugli obblighi d'impiego, pianificando gli impieghi ed eventualmente prendendo disposizioni, e ha poi presentato domanda sotto il diritto anteriore deve anche essere ammessa in base a quel diritto (cpv. 1). A seconda della fase nella quale le persone già ammesse al servizio civile si trovano, le misure riguardanti l'inizio, la durata minima e la successione dei periodi d'impiego possono avere un vero e proprio effetto retroattivo. Ciò non è consentito e contraddice i principi del diritto intertemporale. Il loro obbligo di prestare servizio continua dunque a basarsi sul diritto anteriore. Le convenzioni d'impiego che violano l'articolo 4a lettera e non saranno più autorizzate con l'entrata in vigore del nuovo diritto; in questo caso non si ha alcun effetto retroattivo non consentito (cpv. 2). Gli impieghi all'estero per i quali esiste già una convocazione al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge vengono ancora effettuati. In caso contrario, gli impieghi per i quali i civili, i loro datori di lavoro e gli istituti d'impiego hanno già preso le disposizioni necessarie andrebbero annullati e potrebbe quindi risulterne un effetto retroattivo non consentito. Per contro, le convenzioni d'impiego concluse dopo l'entrata in vigore del nuovo diritto non saranno più considerate. Ciò serve ad attuare rapidamente il nuovo diritto ed è giustificato dal fatto che se non vi è convocazione non devono essere prese disposizioni che sarebbe difficile annullare (cpv. 3).

6 Riperussioni

6.1 Riperussioni per la Confederazione

6.1.1 Riperussioni finanziarie

Partendo dal presupposto che dall'entrata in vigore della revisione della LSC fino al 2030 saranno prestati ogni anno circa 1,3 milioni di giorni di servizio civile (2018: circa 1,7 mio.), a medio-lungo termine dovrebbero diminuire le entrate provenienti dalla tassa che gli istituti d'impiego devono versare alla Confederazione. Per il 2030 ci si aspetta che le entrate scendano a circa 26,6 milioni di franchi, con un calo di circa 7 milioni di franchi rispetto al 2017.

Nell'ambito della formazione il calo del numero di ammissioni e di conseguenza del numero di civilisti può comportare già a medio termine un leggero risparmio. A lungo termine (cioè fino al 2030) si prevede una riduzione dei costi di circa 2 milioni di franchi all'anno rispetto al 2017.

Nel complesso si può partire dal presupposto che i costi per giorno di servizio civile prestato aumenteranno perché i costi di base (p. es. per l'informatica) che vengono a crearsi indipendentemente dal numero di giorni di servizio saranno ripartiti su un numero inferiore di giorni di servizio.

La riduzione del numero di giorni di servizio avrà un effetto di sgravio sul regime delle indennità per perdita di guadagno. Chi in futuro deciderà di rimanere nell'esercito dovrà prestare soltanto i giorni di servizio militare richiesti e non una volta e mezza i giorni di servizio militare ancora da svolgere. Le persone che anziché essere ammesse al servizio civile verranno dichiarate non idonee o che saranno assegnate alla protezione civile presteranno ancora meno giorni di servizio o pagheranno una tassa sostitutiva.

Per il resto l'attuazione delle otto misure volte a ridurre il numero di ammissioni non ha ripercussioni finanziarie.

6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La riduzione del numero di ammissioni porterà, come descritto al capitolo 6.1.1, a una diminuzione dei giorni di servizio prestati e quindi anche del numero di civilisti da seguire e degli impieghi svolti. Presso l'Ufficio federale del servizio civile il numero di posti potrà essere ridotto in proporzione al calo dei giorni di servizio. Questa riduzione prevista su un periodo di diversi anni potrà essere assorbita in modo socialmente sostenibile attraverso fluttuazioni naturali o assunzioni a tempo determinato.

6.1.3 Ripercussioni sugli effettivi dell'esercito

Per i motivi esposti al n. 4.2 non è possibile fare previsioni esatte in merito alle ripercussioni in termini quantitativi della presente modifica della LSC sugli effettivi dell'esercito.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Se meno persone vengono ammesse al servizio civile, a lungo termine diminuisce il numero di giorni di servizio prestati. In determinati ambiti d'attività saranno quindi svolti meno impieghi a favore di Cantoni e Comuni, città, agglomerati e regioni di montagna.

6.3 Ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente

Il fattore 1,5 fa sì che chi presta servizio civile sia più a lungo assente dal posto di formazione o di lavoro rispetto a chi presta servizio militare e in questo modo grava maggiormente sull'economia e sul regime delle indennità per perdita di guadagno. Questo carico supplementare diminuirà se l'attuazione delle otto misure porterà a una sensibile riduzione del numero di civilisti; ciò implica anche meno oneri per i datori di lavoro. Allineando le regole per la successione dei periodi d'impiego al

ritmo con cui si presta servizio nell'esercito, in futuro non sarà più possibile tener conto allo stesso modo delle esigenze dei datori di lavoro e della formazione professionale dei civilisti. Questo cambiamento è tuttavia giustificato nell'ottica dell'equivalenza del servizio militare e del servizio civile.

Se dopo l'entrata in vigore della revisione saranno disponibili meno civilisti sul lungo periodo, a esserne interessati saranno soprattutto gli istituti d'impiego degli ambiti d'attività nei quali le risorse per lo svolgimento di compiti della società mancano o sono insufficienti. L'interesse pubblico preponderante di garantire gli effettivi dell'esercito giustifica tuttavia questo effetto.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

7.1.1 Basi legali

Il progetto si basa sull'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁶ (Cost.) che prevede un servizio civile sostitutivo. La legislazione sul servizio civile è di competenza della Confederazione, che pertanto può emanare le disposizioni necessarie in questo ambito.

7.1.2 Conciliabilità con i diritti fondamentali

Nel complesso, le modifiche della LSC proposte non sono da ritenersi problematiche dal punto di vista del diritto costituzionale. Per quanto riguarda le misure di cui all'articolo 4a lettera e nonché all'articolo 8 sussistono invece dei dubbi in proposito (cfr. qui di seguito). Il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimane intatto, tenuto conto che *non vi è* libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile. Questo principio va applicato anche sotto il regime della prova dell'atto.

Chi presta servizio militare o civile si trova in un rapporto giuridico particolare¹⁷, caratterizzato da un'integrazione a tre livelli (personale, spaziale e burocratico-gerarchico)¹⁸. L'integrazione personale implica un maggiore impegno delle persone interessate a favore di uno scopo concreto pubblico o statale¹⁹. L'esercizio dei poteri da parte dello Stato comporta per la persona interessata un cambiamento profondo e duraturo del suo stato generale sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo²⁰. Un impegno simile è tipico del servizio militare²¹. Anche lo Stato sociale moderno non

¹⁶ RS 101

¹⁷ Cfr. in merito Markus Müller, Das besondere Rechtsverhältnis – ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Berna 2003, p. 174.

¹⁸ Ibid., p. 134 e segg.

¹⁹ Ibid., p. 143 e segg.

²⁰ Ibid., p. 138.

²¹ Ibid., p. 138.

può fare a meno di imporre determinati obblighi²². Questo vale in particolare per l'obbligo di prestare servizio militare. Soltanto l'impiego di mezzi coercitivi, in determinate circostanze, consente allo Stato di comporre dei conflitti pubblici e di contrastare tempestivamente ed efficacemente tendenze dannose per lo Stato o per la società²³. Il comportamento dell'uomo moderno che si trova in un rapporto giuridico particolare è dettato in primo luogo dai suoi propri interessi. Non si può quindi dare per scontato che agisca (intrinsecamente) in base a una propria motivazione e a un senso di responsabilità²⁴. Gli strumenti autoritativi impiegati per la gestione e il controllo sono tanto più indispensabili quanto più improbabile appare un'adesione senza conflitti e un'identificazione con gli obiettivi dell'organizzazione²⁵. Ciò vale in particolare per le persone incorporate nell'esercito che vogliono passare al servizio civile per motivi diversi da questioni di coscienza. Le otto misure previste in questo progetto forniscono adeguati strumenti per influire sugli accessi al servizio civile nell'ottica di un'attuazione coerente della soluzione della prova dell'atto.

Quando una persona entra in un rapporto giuridico particolare, trovandosi così in una situazione di integrazione, cambia in maniera marcata il suo statuto sul piano dei diritti fondamentali. Avendo maggiori obblighi di tolleranza e di prestazione, deve accettare restrizioni più o meno rigide della sua libertà di esercitare i propri diritti fondamentali. Questo vale in special modo nel contesto del servizio militare²⁶. L'ammissibilità delle restrizioni dei diritti fondamentali dipende in generale dai tre criteri menzionati esplicitamente nell'articolo 36 Cost. (base legale, interesse pubblico, proporzionalità). Per quanto concerne il rapporto giuridico particolare, un criterio di riferimento è costituito dallo scopo dell'organizzazione²⁷.

Nello specifico si tratta della questione dell'interesse pubblico relativo all'adempimento dell'obbligo di prestare servizio militare da un lato e degli interessi individuali riguardanti i diritti fondamentali dall'altro (proporzionalità, uguaglianza giuridica, conformità con i diritti fondamentali e i diritti umani, libertà di coscienza). Considerato lo scopo dell'esercito definito nell'articolo 58 capoverso 2 Cost., l'interesse pubblico per un apporto di effettivi adeguato alle esigenze e atto a garantire in modo duraturo le prestazioni richieste dal punto di vista della politica di sicurezza è sostanzialmente dato. L'interesse di disporre di un apparato amministrativo funzionante si accentua in relazione a un'istituzione come l'esercito in base al momento in cui viene chiesto di passare dall'esercito al servizio civile. Già oggi la LSC non prevede alcun diritto alla cessazione immediata dell'obbligo di prestare servizio militare. A seconda del momento in cui viene presentata la domanda d'ammissione sono già contemplati dei termini d'attesa prima dell'ammissione, il cui effetto tuttavia non è sufficiente. Con le misure proposte si impedisce che venga limitato sensibilmente il funzionamento dell'esercito.

L'attuazione delle otto misure nell'ambito dell'integrazione nell'esercito o nel servizio civile non porta di per sé a reprimere tutte le esigenze (di libertà). La limita-

²² Ibid., p. 140.

²³ Ibid., p. 140.

²⁴ Ibid., p. 191 e segg.

²⁵ Ibid., p. 192.

²⁶ Ibid., p. 239.

²⁷ Ibid., p. 261.

zione della sfera di libertà individuale protetta dai diritti fondamentali connessa con l'integrazione non va sostanzialmente oltre l'obiettivo concreto dell'integrazione²⁸.

Per quanto riguarda le misure di cui all'articolo 4a lettera e nonché all'articolo 8 la questione della costituzionalità si pone in relazione al principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.) e al principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost). La misura di cui all'articolo 8 può infatti far sì che il fattore 1,5 (durata del servizio civile rispetto al servizio militare) arrivi fino a un massimo di 37,5 in base al momento del passaggio al servizio civile. Nel corso della procedura preparlamentare sono stati pertanto espressi dubbi in merito all'adequatezza e alla necessità delle misure citate per garantire a lungo termine gli effettivi dell'esercito e ridurre in modo sostanziale il numero di ammissioni al servizio civile. Questo anche perché il servizio civile è solo *uno* dei fattori che incidono sugli effettivi dell'esercito (cfr. n. 4.2) e le misure vengono impiegate soltanto a scopo preventivo in vista di un *possibile rischio* per gli effettivi regolamentari, che a medio termine *non può essere escluso* (cfr. situazione iniziale).

Il diritto sancito dalla Costituzione di prestare servizio civile sostitutivo rimane intatto anche con la misura 3; in relazione alla prova dell'atto vengono posti tuttavia requisiti più severi attraverso un prolungamento della durata del servizio civile.

In una situazione di incertezza per quanto riguarda l'andamento dei valori centrali previsti dall'USEs (cfr. n. 1) e sulla base dello sviluppo demografico, è ben chiara l'esistenza di un interesse pubblico concreto affinché siano adottate tempestivamente delle misure per garantire un sufficiente apporto di effettivi all'esercito e quindi assicurare in maniera duratura le prestazioni richieste sul piano della politica di sicurezza.

Le misure intraprese presso il servizio civile sono *uno* dei mezzi impiegati per perseguire l'interesse pubblico. Nonostante o forse proprio a causa delle numerose interdipendenze tra servizio militare e servizio civile non è facile determinare e spiegare il nesso causale tra le misure adottate all'interno dell'esercito e del servizio civile e i loro effetti (anche a seguito di eventuali retroazioni) sull'esercito e sul servizio civile. Ciò rende più difficile valutare – una valutazione decisiva considerata il principio della proporzionalità – se sia giustificato adottare misure, e se sì quali, per il perseguimento del suddetto interesse pubblico.

Data la difficoltà nell'illustrare questi nessi non è possibile argomentare in profondità e in dettaglio la questione della proporzionalità delle misure.

Il nostro collegio ha messo a confronto le considerazioni giuridiche riguardanti le misure volte a ridurre il numero di ammissioni e un esame dal punto di vista della politica di sicurezza del rischio che si verrebbe a creare in relazione agli effettivi dell'esercito se non si agisse o non si agisse per tempo *anche* presso il servizio civile.

²⁸ Ibid., p. 242.

7.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La misura 1 proposta consente prestazioni di servizio civile che in singoli casi durano complessivamente ben più del doppio del servizio militare. Il Comitato ONU per i diritti umani ha constatato ripetutamente una violazione degli articoli 18 e 26 del Patto ONU relativo ai diritti civili e politici²⁹ (divieto di discriminazione) in casi in cui il servizio civile sostitutivo durava il doppio del servizio militare³⁰. Si pone quindi la questione della conciliabilità della misura 1 con i requisiti del Patto. Finora tuttavia nessun tribunale ha esaminato se nel caso concreto di un ricorso l'aumento fino a un fattore massimo di 37,5 reggerebbe di fronte al divieto di discriminazione. Riteniamo pertanto accettabile che con la misura 1 vengano posti requisiti più *severi* per quanto riguarda la prova dell'atto a partire da un certo momento (ossia dopo l'adempimento della scuola reclute).

7.3 **Forma dell'atto**

Il progetto prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 Cost. e devono essere emanate sotto forma di legge federale.

7.4 **Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non crea né nuove disposizioni in materia di sovvenzioni né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

7.5 **Delega di competenze legislative**

Non sono previste nuove deleghe di competenze legislative al Consiglio federale. Le deleghe previste dagli articoli 17 capoverso 4 e 21 capoverso 4 corrispondono alle deleghe attuali (cfr. art. 17 cpv. 2, art. 20, art. 21 cpv. 2 e art. 79 cpv. 1 LSC). La delega di competenze legislative prevista dall'articolo 7 capoverso 3 viene abolita.

²⁹ RS 0.103.2

³⁰ Young-Kwan Kim et consorts c. République de Corée, communication n° 2179/2012, constatations du 15.10.2014, § 7.3; Vernier et Nicolas c. France, communication n° 690 et 691/1996, constatations du 11.07.2000, § 10.4, <http://juris.ohchr.org/>; altri esempi si trovano in Manfred Nowak, CCPR Commentary, 2nd ed. 2008, N 29 ad art. 8 e N 29 ad art. 26. Cfr. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 2011 della Grande Camera nella causa *Bayatyan contro l'Armenia* (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105610>).

