

08.026

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sul servizio civile sostitutivo e della legge federale
sulla tassa d'esonazione dall'obbligo militare**

del 27 febbraio 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo (legge sul servizio civile, LSC) e della legge federale sulla tassa d'esonazione dall'obbligo militare (LTEO).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2006 M 04.3672 Servizio civile. Introduzione della prova di fatto
(N 14.12.2004, Studer Heiner; S 20.06.2006, N 18.12.2006)

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

27 febbraio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Questo messaggio presenta i disegni di modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo (legge sul servizio civile, LSC, RS 824.0) e della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO, RS 661). Nella LSC verrà introdotta la cosiddetta «prova di fatto», in virtù della quale il richiedente non sarà più tenuto a spiegare il suo conflitto di coscienza. Nella LTEO sarà ritoccata verso l'alto la tassa d'esenzione, portandola a una soglia minima di 400 franchi, e saranno abolite, parallelamente, alcune agevolazioni e alcune sovrapposizioni.

Situazione iniziale

La mozione Servizio civile. Introduzione della prova di fatto, presentata nel dicembre 2006 dall'onorevole Heiner Studer, chiedeva innanzitutto che l'attuale procedura d'ammissione al servizio civile fosse sostituita da un disciplinamento che ne riducesse i costi e gli oneri per tutti i coinvolti, che si fondasse su principi trasparenti, che permettesse di giungere a risultati improntati alla massima giustizia e che tenesse conto della prova di fatto. La mozione chiedeva inoltre che la tassa d'esenzione dall'obbligo militare fosse aumentata, in modo da rendere l'onere che grava sulle persone assoggettate veramente equiparabile a quello complessivamente sopportato da coloro che adempiono personalmente l'obbligo militare.

I capisaldi della modifica della LSC

La modifica della LSC prevede in particolare l'introduzione della «prova di fatto» e la conseguente rinuncia all'audizione dei richiedenti, ai quali non sarà più chiesto di esporre il loro conflitto di coscienza. Per essere ammesso al servizio civile, d'ora in avanti basterà semplicemente dichiarare:

- di essere disposto a prestare servizio civile;*
- che la prospettiva di prestare servizio militare è inconciliabile con la propria coscienza;*
- di essere disposto a prestare servizio entro i termini stabiliti dalla legge, assumendosi gli obblighi che ciò comporta.*

Questi gli aspetti che rimangono invece intatti:

- saranno ammesse al servizio civile solo le persone soggette all'obbligo militare;*
- il servizio civile durerà una volta e mezzo il servizio militare (fattore 1,5).*

I capisaldi della modifica della LTEO

La modifica della LTEO prevede innanzitutto l'aumento della tassa minima a 400 franchi.

Introduce inoltre le seguenti modifiche:

- abolisce alcune sovrapposizioni con l'imposta federale diretta;*
- abroga la «regola dei 3 o dei 5 giorni», in base alla quale già dopo 3 giorni di servizio militare o 5 giorni di servizio civile prestati si otteneva il rimborso della metà della tassa d'esenzione versata;*
- stabilisce che la tassa d'esenzione sia rimborsata solo al momento dell'assolvimento completo dei giorni di servizio dovuti.*

Si rinuncia ad abolire la riduzione della tassa d'esenzione in funzione del numero di giorni di servizio prestati, opzione che durante la procedura di consultazione ha incontrato una fortissima resistenza.

Indice

Compendio	2256
1 Punti essenziali del progetto	2260
1.1 Situazione iniziale	2260
1.1.1 I motivi della revisione: di che cosa si tratta?	2260
1.1.2 Procedura d'ammissione al servizio civile	2260
1.1.3 Obiettivi della mozione Studer	2263
1.1.4 Perché trasmettere la mozione Studer? Critiche alla procedura d'ammissione e alla «via blu» (ossia l'esonero su certificato medico)	2264
1.1.5 Parità di trattamento di fronte all'obbligo militare	2264
1.2 Soluzioni prese in considerazione	2266
1.2.1 Varianti esaminate	2266
1.2.1.1 LSC	2266
1.2.1.2 LTEO	2267
1.2.2 Procedura di consultazione	2268
1.2.2.1 LSC	2268
1.2.2.2 LTEO	2268
1.3 Il nuovo disciplinamento	2269
1.3.1 LSC: la «prova di fatto»	2269
1.3.1.1 «Prova di fatto»	2269
1.3.1.2 La domanda d'ammissione	2270
1.3.1.3 Ripercussioni sugli effettivi dell'esercito	2270
1.3.1.4 Ripercussioni per la legislazione militare	2271
1.3.2 LSC: ulteriori obiettivi della revisione	2271
1.3.3 Tassa d'esenzione	2274
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	2275
1.4.1 Criteri proposti dalla mozione	2275
1.4.1.1 LSC	2275
1.4.1.2 LTEO	2277
1.4.2 Risultati della procedura di consultazione	2278
1.4.2.1 LSC	2279
1.4.2.2 LTEO	2282
1.5 Rapporti con il diritto europeo	2282
1.5.1 Germania	2283
1.5.2 Austria	2284
1.6 Applicazione	2285
1.6.1 LSC	2285
1.6.2 LTEO	2286
1.6.3 Valutazione dell'applicazione	2286
1.7 Interventi parlamentari	2286
2 Commento ai singoli articoli	2286
2.1 LSC	2286
2.2 LTEO	2297

3 Ripercussioni	2299
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	2299
3.1.1 Ripercussioni finanziarie della revisione	2299
3.1.1.1 LSC	2299
3.1.1.2 LTEO	2301
3.1.2 Altre ripercussioni della revisione	2301
3.1.2.1 LSC	2301
3.1.2.2 LTEO	2302
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	2302
3.2.1 LSC	2302
3.2.2 LTEO	2302
3.3 Ripercussioni per l'economia	2302
3.3.1 LSC	2302
3.3.2 LTEO	2303
4 Programma di legislatura	2303
5 Aspetti giuridici	2303
5.1 Costituzionalità e legalità	2303
5.1.1 LSC	2303
5.1.2 LTEO	2305
5.2 Compatibilità con il diritto internazionale e con la legislazione europea	2305
5.2.1 LSC	2305
5.2.2 LTEO	2306
5.3 Delega di competenze legislative	2306
5.3.1 Delega di competenze legislative al Parlamento	2306
5.3.2 Delega di competenze legislative al Consiglio federale	2306
Legge federale sul servizio civile sostitutivo (<i>Disegno</i>)	2307
Legge federale sulla tassa d'esonazione dall'obbligo militare (<i>Disegno</i>)	2315

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 I motivi della revisione: di che cosa si tratta?

Il 14 dicembre 2004 l'onorevole Heiner Studer, consigliere nazionale, ha presentato una mozione intitolata Servizio civile: introduzione della prova di fatto, dal seguente tenore:

Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento una modifica della legge sul servizio civile.

Obiettivo della revisione parziale: sostituzione della costosa procedura d'ammissione attuale con la disposizione per cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza ne forniscono una prova dichiarandosi pronte a prestare servizio civile per una durata maggiore rispetto a quella del servizio militare (prova di fatto).

Le vostre Camere hanno accolto la mozione, modificandone tuttavia la lettera nel modo seguente:

Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento una modifica della legge del 6 ottobre 1995 sul servizio civile e della legge federale del 12 giugno 1959 sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. La procedura d'ammissione al servizio civile in vigore deve essere sostituita con una soluzione meno onerosa e meno complicata per tutte le parti. Questa nuova regolamentazione deve essere chiara, equa e deve tenere conto del principio della prova di fatto. La tassa d'esenzione di cui all'articolo 59 capoverso 3 della Costituzione federale deve essere aumentata in modo che l'onere che grava sulle persone che vi sono assoggettate corrisponda meglio ai sacrifici affrontati da coloro che adempiono personalmente l'obbligo militare.

L'adozione della mozione comporta la modifica di due leggi federali indipendenti tra di loro. Nel caso della LTEO, la revisione non avrà conseguenze solo sui civilisti, bensì su tutte le persone che soggiacciono all'obbligo militare.

1.1.2 Procedura d'ammissione al servizio civile

Esperienze

Sostanzialmente, si può affermare che il sistema basato sul diritto in vigore funziona bene. La concezione etica su cui si fonda ha dimostrato di essere valida. La commissione d'ammissione e gli impiegati dell'organo d'esecuzione svolgono un lavoro di qualità, che non è mai stato messo in discussione pubblicamente e che incontra l'approvazione del Parlamento. Il loro operato è stato, inoltre, convalidato dalla giurisprudenza della Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'economia (in funzione fino alla fine del 2006) e del Tribunale amministrativo federale (in funzione dall'inizio del 2007).

L'obbligo per tutti i richiedenti di inoltrare una domanda scritta e di affrontare un colloquio garantisce ampiamente l'imparzialità della procedura. Quest'ultima consente, pertanto, di far luce, nella misura del possibile, sulla credibilità del conflitto di coscienza invocato. La complessità e la delicatezza del compito affrontato giustificano, d'altro canto, il considerevole onere della procedura.

I richiedenti ritengono, in generale, che la loro istanza sia trattata in modo equo ed efficace. Alcuni vivono la domanda scritta e l'audizione personale come momenti arricchenti e preziosi, durante i quali confrontarsi con questioni morali e riflettere sui propri principi. Molti, invece, giudicano superflua la procedura d'ammissione, in particolare l'audizione personale, e troppo severi i criteri sulla base dei quali vengono valutati. Si dichiarano favorevoli alla soluzione della «prova di fatto» o alla libera scelta tra servizio militare e servizio civile.

La procedura non consente minimamente di mettere sotto esame la coscienza del richiedente, né lo pretende. Il suo scopo è semplicemente verificare se chi presenta una domanda è in grado di «rendere credibile» un conflitto di coscienza. In altre parole: la procedura mette in conto che un richiedente veramente attanagliato da un conflitto di coscienza, che tuttavia non è in grado di esprimere, possa essere respinto, mentre un richiedente in grado di rendere plausibile un conflitto di coscienza in realtà solo pretestuoso possa essere ammesso. Questa «lacuna» è insita nella natura stessa della procedura.

I principi etici sui quali si basa questo sistema rendono molto delicati il colloquio personale e il processo decisionale che segue. Non sempre si riesce a rendere giustizia al richiedente. Da questi, inoltre, si pretende che sia in grado di esprimere oralmente e per iscritto riflessioni e stati d'animo molto personali, ossia che sia capace di una considerevole prestazione intellettuale e comunicativa. Esiste pertanto il rischio che la procedura d'ammissione esiga troppo da tutte le persone che vi prendono parte.

La procedura, d'altra parte, è molto onerosa. La collaborazione tra organo d'esecuzione (impiegati della Confederazione) e commissione d'ammissione (di milizia) è impegnativa e costosa. Pesano, soprattutto, il reclutamento, la formazione e il perfezionamento dei membri di quest'ultima.

Nel contempo, l'effetto selettivo della procedura è molto contenuto: se paragonato alla spesa che costituisce la commissione in sé, il numero di rifiuti è estremamente basso. La maggior parte dei richiedenti ha «buoni motivi» per non voler prestare servizio militare, fondati su una convinzione morale e non su considerazioni egoistiche; affronta inoltre la procedura di ammissione preparandosi in modo approfondito. Ciò spiega la quota assai contenuta di domande respinte. La quantità di richieste, relativamente esigua se paragonata al numero estremamente elevato di persone dichiarate non idonee al servizio militare, lascia dedurre che gli ostacoli da superare per accedere al servizio civile sono piuttosto alti. Il servizio civile non è (più) una soluzione di ripiego per sfuggire alla sanzione di un tribunale militare, bensì la scelta consapevole di persone impegnate e ben informate. Se paragonato al servizio militare, alla protezione civile o all'esonero, il servizio civile è l'opzione meno attraente: dura una volta e mezza il servizio militare, non ammette dispense per ragioni di salute (eccezione fatta nei casi di incapacità al lavoro presumibilmente definitiva), segue una prassi molto restrittiva nel differimento dei periodi di servizio e prevede che tutti i giorni dovuti vadano prestati, non uno di meno, entro il limite d'età prestabilito.

Cifre

Tra il 1996 e il 2007 una domanda su dieci è stata respinta per ragioni formali: in alcuni casi le domande sono state ritirate direttamente dai richiedenti, per altri non è invece stato possibile entrare nel merito, poiché le istanze non rispettavano i requisiti formali (mancava ad es. il *curriculum vitae*, il libretto di servizio non era stato allegato, il candidato era stato dichiarato inabile al servizio militare oppure le motivazioni della sua domanda non corrispondevano ai requisiti minimi). Al 90 per cento circa dei richiedenti è stata offerta la possibilità di spiegarsi nel corso di un'audizione personale; di questi, circa il 10 per cento è stato respinto. Nel corso degli ultimi anni l'effetto selettivo della procedura di ammissione ha subito una flessione. L'anno scorso la quota di domande respinte ha toccato il suo punto più basso (4,9 %): nel 2007, infatti, l'87 per cento dei richiedenti è stato ammesso al servizio civile. Se si tiene conto, inoltre, che contro la metà dei rifiuti viene interposto ricorso e che un quarto di essi viene accolto, la quota di domande respinte, e quindi anche la selezione operata dalle audizioni personali, scende al di sotto del 4 per cento.

anno	domande d'ammissione	totale delle decisioni	domande accolte	domande respinte	quota di domande respinte ¹	decisioni formali ²	quota di decisioni formali
2003	1 955	2 410	1 967	223	10,2 %	220	9,1 %
2004	1 805	1 811	1 518	114	7,3 %	179	9,9 %
2005	1 656	1 666	1 382	109	7,3 %	175	10,5 %
2006	1 752	1 752	1 441	94	6,5 %	217	12,4 %
2007	1 727	1 681	1 463	75	4,9 %	143	8,5 %
totale 1996–2007³	19 685	19 247	15 700⁴	1 626	9,5 %⁵	1 921	10,0 %⁵

¹ Quota di decisioni negative rispetto alla totalità delle decisioni materiali.

² Decisioni di non entrata in materia e di stralcio a seguito del ritiro della domanda.

³ Somma dei valori 1996–2007 oppure stato al 31.12.2007.

⁴ Possono essere aggiunte a questa cifra 1052 persone che nel 1996 (quando la LSC entrò in vigore) prestavano un lavoro poiché obiettori di coscienza (riforma Barras): in tal caso si può calcolare che, entro la fine del 2006, sono state ammesse al servizio civile complessivamente 15 289 persone.

⁵ Media del decennio 1996–2007.

Al momento della domanda d'ammissione la metà circa dei richiedenti è costituita da giovani soggetti all'obbligo di leva, da giovani appena reclutati oppure all'inizio della loro scuola reclute. Sulla base delle cifre registrate nel 2006, questo gruppo corrisponde al 2,3 per cento delle persone dichiarate definitivamente soggette all'obbligo militare e al 3,6 per cento delle persone considerate idonee al servizio per lo stesso anno. I civiliisti rappresentano il 5 per cento del totale di persone soggette all'obbligo di leva.

Per sbrigare la procedura d'ammissione occorrono 8,3 posti a tempo pieno presso l'organo d'esecuzione (stato: gennaio 2008) e 1,3 posti a tempo pieno presso il servizio di controllo all'interno della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia (DFE). La commissione d'ammissione conta 102 membri (stato: 1° gennaio 2008). Presso il Tribunale amministrativo federale (TAF), per trattare i

ricorsi interposti contro decisioni negative della commissione, è necessario a tutt'oggi un po' meno di 1 posto a tempo pieno.

Nel 2007, un numero complessivo di 4415 persone ha prestato servizio civile, per periodi compresi tra i 26 giorni e i 13 mesi. A loro disposizione vi erano 5570 posti. In media annuale, solo il 25 per cento di questi posti è occupato.

L'organo d'esecuzione per il servizio civile evade due gruppi di prodotti; il primo riguarda l'intera procedura d'ammissione, il secondo gli impieghi:

anno	gruppo di prodotti «ammissione»		gruppo di prodotti «impieghi»		totale uscite ¹	totale entrate
	uscite	entrate	uscite	entrate		
2003	6 371 334	277	4 972 666	1 268 032	12 071 848	1 268 309
2004	4 817 471	8 891	6 682 609	2 174 980	12 330 709	2 183 871
2005	4 483 878	4 400	5 829 058	3 546 393	11 227 673	3 550 793
2006	4 080 053	4 400	5 886 791	3 247 687	11 161 705	3 252 087
2007	3 374 825 ²	5 300	7 769 754 ³	4 156 810	11 144 580	4 162 110

¹ Totale uscite = uscite gruppo di prodotti «ammissione» + uscite gruppo di prodotti «impieghi» + sovvenzioni
² Costi complessivi netti (investimenti inclusi, sottratte le entrate) 2007: 3 893 048 franchi; le sovvenzioni sono calcolate tutte nel gruppo di prodotti «impieghi».
³ Costi complessivi lordi (investimenti e sovvenzioni inclusi) 2007: 9 126 470 franchi; netti (sottratte le entrate costituite dalle multe e dai contributi versati dagli istituti d'impiego): 4 969 660 franchi.

Rapportando i costi complessivi alle singole decisioni d'ammissione, per il 2007 si ottengono le cifre seguenti:

- una singola decisione d'ammissione comporta un costo netto (sulla base dei costi globali) di 2316 franchi e una spesa netta di 2004 franchi (gli investimenti sono compresi in entrambe le cifre). Queste cifre non tengono conto delle spese affrontate dall'organo di controllo della Segreteria generale del DFE e dal TAF.
- se si vuole esprimere l'efficacia della procedura d'ammissione in funzione della sua capacità di selezione, i costi complessivi netti del gruppo di prodotti «ammissione» possono essere rapportati al numero di rifiuti (74 nel 2007). Il risultato è 51 907 franchi per ogni ammissione respinta.

1.1.3 Obiettivi della mozione Studer

La mozione Studer rimette prima di tutto in discussione la procedura di ammissione al servizio civile di per sé. Solleva in particolare la questione se un esame dei motivi di coscienza sia possibile e a quali condizioni esso sia giustificabile. In secondo luogo, mira a ottenere un aumento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare, così da garantire la parità di trattamento.

La mozione non rimette invece in discussione le finalità del *servizio civile*. Anche in futuro questo dovrà rivolgersi alle persone che, pur se soggette all'obbligo di prestare servizio militare, non sono in grado di farlo *per motivi di coscienza*. Un approccio

affine a quello che, storicamente, ha ispirato la clausola costituzionale: il servizio civile, infatti, si è da sempre voluto come una soluzione al problema degli obiettori di coscienza. Il riferimento alla coscienza individuale andrà pertanto mantenuto, sebbene il dettato costituzionale permetterebbe di eliminarlo. Anche la mozione Studer lo conserva.

Aumentare la *tassa d'esonazione dall'obbligo militare* consentirebbe d'altra parte di eliminare incentivi distorti. Sulla scorta di queste considerazioni, si può affermare che anche le agevolazioni previste attualmente vadano ridiscusse ed eventualmente abolite.

1.1.4 Perché trasmettere la mozione Studer? Critiche alla procedura d'ammissione e alla «via blu» (ossia l'esonero su certificato medico)

I motivi che vi hanno spinto ad accogliere la mozione Studer, pur se in una versione modificata, sono diversi.

Innanzitutto, siete stati mossi dalla considerazione che la *procedura d'ammissione* applicata oggi è estremamente onerosa, tanto dal punto di vista amministrativo e finanziario, quanto dal punto di vista del personale impiegato. Malgrado ciò, e malgrado l'estrema serietà con la quale la Commissione d'ammissione svolge il suo lavoro, ritenete che l'effetto selettivo ottenuto sia molto limitato; il numero di domande respinte è infatti estremamente esiguo. Al momento di presentare la domanda d'ammissione al servizio civile la maggior parte dei richiedenti ha già avuto modo di ponderare accuratamente i motivi e le conseguenze di questa scelta: chi accetta il fattore 1,5 dimostra in modo già sufficientemente chiaro di nutrire motivi seri per rifiutare il servizio militare.

Nel contempo ritenete che non vada facilitato il percorso a chi intende evitare il servizio militare. Considerate pertanto che la durata del servizio civile debba continuare a essere significativamente maggiore di quella del servizio militare, soprattutto tenuto conto degli oneri e dei rischi che, comparativamente, è chiamato ad affrontare chi si arruola nell'esercito.

Parallelamente, intendete aumentare la *tassa d'esonazione dall'obbligo militare*, così da dissuadere chi tenta di farsi scartare per ragioni mediche di mala fede (la cosiddetta «via blu»).

Osservate inoltre che questa tassa, nella sua forma attuale, costituisce una soluzione troppo attraente che, oltretutto, non permette di garantire in misura sufficiente il principio della parità di trattamento di fronte all'obbligo militare. Chiedete pertanto che l'aliquota della tassa venga corretta verso l'alto, così da eliminare incentivi distorti.

1.1.5 Parità di trattamento di fronte all'obbligo militare

La mozione Studer solleva la questione della parità di trattamento di fronte all'obbligo militare.

Quest'ultima può essere fondamentale considerata sotto due angolazioni:

- in un primo senso, si tratta di garantire che il maggior numero possibile di cittadini svizzeri assolva il proprio obbligo di prestare servizio militare nell'esercito, mentre il ricorso al servizio civile deve rimanere una misura sussidiaria. Solo chi non ha i requisiti per prestare servizio è tenuto a ottemperare al suo obbligo versando una prestazione in denaro (tassa d'esenzione dall'obbligo militare);
- occorre garantire una parità di trattamento tra tutti coloro che prestano un servizio personale in considerazione dell'onere temporale, fisico, psichico e spirituale da essi sopportato a questo scopo.

Di recente abbiamo affrontato il tema della parità di trattamento nell'ambito di due interventi parlamentari:

06.3743. Mozione Schlüer. Idoneità a prestare servizio militare differenziata

Rispondendo alla mozione Schlüer, abbiamo affermato che un mezzo per garantire la parità di trattamento rispetto all'obbligo militare sarebbe affidare alle persone che vi soggiacciono compiti diversi, adatti di volta in volta alle loro capacità fisiche e psichiche. Se è vero che la cosiddetta «idoneità differenziata» è stata soppressa con la revisione dell'ordinanza del 24 novembre 2004¹ concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio e dell'idoneità a prestare servizio (OAMIS), al suo posto è stata tuttavia introdotta una procedura che consente, al momento del reclutamento, di assegnare le diverse funzioni tenendo in dovuta considerazione le capacità di ognuno. In questo modo è possibile arruolare un numero quanto più elevato di persone idonee al servizio. È così che i medici presenti al reclutamento possono segnalare agli ufficiali responsabili delle assegnazioni eventuali limitazioni che possono rendere il candidato inadatto ad assumere determinate funzioni. Di fatto, pertanto, il sistema dell'«idoneità differenziata» precedentemente in vigore non è stato soppresso, ma semplicemente perfezionato.

05.3526. Postulato Wicki. Rapporto sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare

Il rapporto che abbiamo presentato il 28 marzo 2007² sulla scorta del postulato Wicki giunge sostanzialmente alle conclusioni che illustriamo brevemente qui di seguito.

Il concetto di «parità di trattamento» indica la garanzia che l'onere rappresentato per i giovani svizzeri dal servizio militare o da un altro obbligo di servizio venga distribuito nella maniera più equa possibile e tenendo conto delle attitudini di ognuno.

La Costituzione federale garantisce che sia rispettata la parità di trattamento. Prevede, infatti, che ogni uomo di nazionalità svizzera contribuisca alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione, prestando un servizio personale oppure versando una tassa d'esenzione.

La parità di trattamento perseguita dalla Costituzione federale andrebbe garantita nel modo più equo e obiettivo possibile, definendo in maniera adeguata tre punti, ossia: la durata del servizio, il fattore di moltiplicazione della durata del servizio civile e

¹ RS 511.12

² <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7894.pdf>
(stato 29 gennaio 2008)

l'ammontare della tassa d'esenzione. Questo compito spetta al mondo politico. Va comunque ricordato che la discussione sulla parità di trattamento è fortemente influenzata dal mutamento dei valori nella società. In passato una persona dichiarata non idonea al servizio poteva vivere questa decisione come una vergogna e subire conseguenze negative nella vita civile. Oggi, al contrario, l'onere che il servizio personale rappresenta a livello di gestione della vita personale e professionale si fa sempre più pesante, tanto da essere in alcuni casi considerato uno svantaggio nella concorrenza sul mercato del lavoro e della formazione. Anche se il Legislatore riuscisse a realizzare la parità di trattamento nel modo più obiettivo possibile, questa resterà comunque legata ai mutamenti attraversati dalla società e continuerà a essere percepita in modo soggettivo.

Considerato l'attuale sistema sul quale si basa l'obbligo militare e paragonate le situazioni di chi presta il servizio personale e di chi versa la tassa d'esenzione, il nostro rapporto giunge alla conclusione che la parità di trattamento è garantita, poiché

- dal punto di vista della parità di trattamento, l'obbligo militare è applicato nel modo più obiettivo e trasparente possibile; e
- di fronte a un tasso relativamente costante di persone dichiarate idonee al servizio, all'incirca il 75 per cento dei giovani soggetti all'obbligo di leva continua a prestare un servizio personale: il 60 per cento nell'esercito e il restante 15 per cento nel quadro del servizio civile.

Per consolidare ulteriormente la parità di trattamento, prenderemo in esame le misure seguenti:

- migliorare il processo di attribuzione delle funzioni per aumentare la quota di persone che prestano servizio militare;
- garantire al servizio personale un migliore riconoscimento, ad esempio aumentando il soldo di 1–2 franchi.

1.2 Soluzioni prese in considerazione

1.2.1 Varianti esaminate

1.2.1.1 LSC

Allo scopo di *rivedere la procedura d'ammissione* abbiamo esaminato tre varianti:

- due varianti fondate sul principio della cosiddetta «prova di fatto» (una legata al fattore 1,5, l'altra al fattore 1,8). Con «*prova di fatto*» si intende una procedura d'ammissione che, grazie alla sola durata del servizio richiesto, sensibilmente più lunga di quello militare, costituisce di per sé la prova dell'esistenza di un conflitto di coscienza. Questo non deve essere esposto né per iscritto né oralmente; basta la semplice dichiarazione che la domanda presentata costituisce, appunto, l'espressione di un conflitto di coscienza; dichiarazione che, d'altra parte, non va motivata. I fattori 1,5 o 1,8 servono a definire la durata del servizio civile in relazione al servizio militare non prestato. Il fattore 1,8 esprime la preoccupazione che la revisione della procedura d'ammissione possa comportare una riduzione eccessiva degli effettivi dell'esercito.

- una terza variante, detta «procedura semplificata», che continua a chiedere al richiedente una spiegazione del suo conflitto di coscienza, ma che rinuncia a un’audizione personale nel caso in cui tale esposizione sia sufficientemente credibile.

Non abbiamo esaminato nel dettaglio altre varianti: non lo *statu quo*, poiché la mozione chiedeva espressamente una modifica, e neppure l’abbassamento del fattore di moltiplicazione all’1,3, dato che la mozione non si occupava di questo aspetto.

1.2.1.2 LTEO

La realizzazione della parità tra l’onere rappresentato dalla tassa d’esenzione e quello rappresentato dal servizio militare prestato di persona consente di annullare il richiamo esercitato dalla cosiddetta «via blu» (ossia l’esonero su certificato medico). L’Amministrazione federale delle contribuzioni, autorità di vigilanza in materia, ha incaricato il suo gruppo di economisti di chiarire come possa essere raggiunta questa equivalenza. Nel loro rapporto, gli esperti si sono chiesti in che misura esistono incentivi a farsi dichiarare inabili al servizio militare. Come può essere valutata, inoltre, l’attuale normativa concernente la tassa sostitutiva rispetto al principio dell’equivalenza? Quale aumento dell’aliquota andrebbe preso in considerazione? Il rapporto giunge alla conclusione che il principio dell’equivalenza non è rispettato, soprattutto per chi si accinge ad affrontare gli studi. Dal punto di vista delle opportunità mancate, in effetti, il servizio personale comporta un onere molto maggiore rispetto alla tassa d’esenzione. Uno studente che presta personalmente servizio è, infatti, costretto a rinunciare ai profitti che avrebbe potuto realizzare svolgendo altre attività.

A causa del servizio militare, i titolari di un diploma di apprendistato attivi professionalmente subiscono perdite salariali inferiori rispetto agli studenti che mancano un anno di lavoro durante il quale avrebbero potuto sfruttare la rendita derivata dalla loro formazione.

I calcoli elaborati dagli autori del rapporto consentono di concludere che la «via blu», ossia la possibilità di farsi dichiarare non idoneo al servizio militare, può essere resa meno attrattiva aumentando sensibilmente (ossia di quattro volte rispetto all’aliquota attuale) la tassa minima ai sensi della LTEO o rendendo più redditizio il servizio grazie a un aumento dell’aliquota minima delle indennità di perdita di guadagno (IPG). Nell’ambito della presente revisione, questa seconda opportunità non è però stata presa in considerazione.

Gli esperti considerano ad ogni modo che l’attuale aliquota del 3 per cento per la tassa d’esenzione sia corretta.

Un aumento considerevole della tassa minima colpirebbe non soltanto chi tenta la «via blu» per calcolo e si fa esonerare per ragioni pretestuose, ma anche chi obiettivamente non può ottemperare all’obbligo di prestare servizio militare per motivi medici.

L’aumento della tassa minima, se eccessivo, sarebbe inoltre inconciliabile con il principio dell’imposizione fiscale sulla base della capacità economica. La tassa minima può essere considerata un’imposta personale (tassa pro capite). L’importo di

questo tipo di tassa viene stabilito senza considerare la capacità fiscale del soggetto; secondo i commentatori³, se egli non può contare né su un reddito né su un patrimonio, ci si trova di fronte a un aspetto problematico. In tal caso un aumento sproporzionato dell'onere costituito dalla tassa minima risulta pertanto improponibile. Un incremento della tassa minima a 400 franchi appare ancora accettabile; conviene invece soprassedere ad aumenti più importanti. Per il resto si può rilevare che la possibilità di farsi dichiarare non idonei al servizio militare, considerata l'aliquota contenuta, è diventata una scelta più attrattiva soprattutto dopo che la durata dell'obbligo militare, e parallelamente anche quella del servizio sostitutivo, sono state ridotte. Mentre il servizio sostitutivo previsto da Esercito 61 andava dal 20° al 50° anno d'età e quello previsto da Esercito 95 si protraeva comunque ancora fino al 42° anno d'età, con Esercito XXI esso dura soltanto fino al 30° anno d'età compiuto.

Un'altra ragione a favore di un aumento solo moderato della tassa minima è rappresentata dai problemi incontrati dai Cantoni al momento della riscossione. Anche nel caso della tassa d'esenzione dall'obbligo di militare i giovani risultano sempre più inclini a contrarre debiti. Rispetto anche a solo qualche anno fa, la mancata riscossione comporta, per i Cantoni, spese amministrative considerevolmente più elevate. Un aumento della tassa minima accentuerebbe questa tendenza.

1.2.2 Procedura di consultazione

1.2.2.1 LSC

Abbiamo posto in consultazione le tre varianti presentate al numero 1.2.1.1:

- «prova di fatto» con fattore 1,5;
- «prova di fatto» con fattore 1,8;
- «procedura semplificata».

Il testo originale della mozione si limitava a proporre l'introduzione del principio della «prova di fatto». Abbiamo ovviamente tenuto conto delle modifiche apportate dal Consiglio degli Stati, che hanno aperto il campo a diverse soluzioni.

1.2.2.2 LTEO

L'avamprogetto posto in consultazione si orientava fondamentalmente in base a quattro capisaldi:

- aumento della tassa minima da 200 a 400 franchi e mantenimento dell'aliquota attuale (3 %);
- abolizione delle agevolazioni attualmente in vigore. Più precisamente: sostituzione dell'attuale «regola dei 5 giorni» per il servizio civile e «dei 3 giorni» per il servizio militare (ossia: rimborso di metà della tassa d'esenzione già dopo 3 o 5 giorni di servizio prestati) con una regola in base alla quale per ottenere il rimborso della metà della tassa d'esenzione versata occorre

³ E. Höhn/R. Waldburger, *Steuerrecht*, vol. 1, Haupt, Berna, 2001, § 3, n. 57. E. Höhn, «Grundsätzliche Probleme des Militärflichtersatzes», in *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht* XXVI (1957/1958) pagg. 222, 223.

aver prestato più della metà del servizio militare dovuto nel corso dell'anno (14 giorni per il servizio civile). Soppressione, inoltre, della riduzione in funzione del numero di giorni di servizio e della riduzione del 4 per cento per ogni giorno di protezione civile prestato nel corso dell'anno di assoggettamento (art. 19 LTEO e art. 24 della legge federale del 4 ottobre 2002⁴ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, LPPC);

- soppressione dei dopponi: da un lato abrogazione della deduzione per persone coniugate prevista dalla LTEO, poiché a partire dal 2008 anche la legge federale del 14 dicembre 1990⁵ sull'imposta federale diretta (LIFD) l'avrebbe garantita; dall'altro abrogazione della deduzione per spese legate alla cura di persone disabili, prevista dalla LIFD già sin dal 2005;
- ulteriori misure, tra le quali facilitazione della procedura di riscossione grazie all'abolizione della seconda diffida e della relativa multa amministrativa e nuovo disciplinamento della restituzione alle persone arruolate nell'esercito (solo una volta che queste hanno portato a termine tutto il servizio dovuto).

1.3 Il nuovo disciplinamento

1.3.1 LSC: la «prova di fatto»

Vi chiediamo di adottare la variante «prova di fatto con fattore 1,5», poiché è quella che si rivela più idonea per realizzare quanto richiesto dalla mozione e poiché ha raccolto i maggiori consensi durante la procedura di consultazione.

1.3.1.1 «Prova di fatto»

La procedura d'ammissione secondo il principio della «*prova di fatto*» si fonda sul presupposto che chi è disposto a prestare un servizio civile considerevolmente più lungo del servizio militare a cui è tenuto dimostra in maniera sufficiente che la prospettiva di assolvere l'obbligo militare presso l'esercito lo pone di fronte a un conflitto di coscienza. Anche la perizia redatta dal professor Pierre Tschannen (in merito rimandiamo al n. 5.1.1) conferma che è possibile rinunciare a qualsiasi altra condizione di ammissione, in particolare se tenuto conto dei motivi alla base del conflitto di coscienza. La variante che vi proponiamo, pertanto, rinuncia a *rilevare ed esaminare* tali motivi, non però a esigere una *dichiarazione*, in cui il richiedente confermi che la prospettiva di prestare servizio militare suscita in lui un conflitto di coscienza. In tal modo si sottolinea il carattere del servizio civile: esso va infatti considerato come un servizio sostitutivo e non come una libera scelta. Essendo d'altra parte espressamente riservato ai casi di conflitti di coscienza, l'obbligo di prestare servizio civile a titolo sostitutivo non può essere equiparato a un lavoro forzato imposto dallo Stato e non lede pertanto le convenzioni internazionali che lo vietano (si veda il n. 5.2.1).

⁴ RS 520.1

⁵ RS 642.11

1.3.1.2 La domanda d'ammissione

Attualmente la domanda d'ammissione, corredata dal libretto di servizio, deve comprendere un'esposizione del conflitto di coscienza che il richiedente intende far valere e un *curriculum vitae* dal quale sia possibile dedurre come tale conflitto sia sorto e in quale modo si sia fino ad ora manifestato.

La soluzione basata sulla «prova di fatto», invece, prevede che la domanda d'ammissione contenga inderogabilmente una serie di dichiarazioni del richiedente, che non vanno vincolate a condizioni o riserve (art. 16b LSC). Egli deve dichiarare di:

- essere pronto a prestare servizio civile;
- considerare il servizio militare incompatibile con la propria coscienza;
- essere disposto a prestare servizio conformemente alla legge in vigore e a ottemperare agli obblighi da essa stabiliti.

L'obbligo di dichiarare che si considera l'adempimento del servizio militare inconciliabile con la propria coscienza (secondo punto) si spiega con la volontà di riallacciarsi all'interpretazione storica del testo costituzionale, in base alla quale il servizio civile rappresenta una soluzione per chi si rifiuta di prestare servizio militare per motivi di coscienza. La soluzione basata sulla «prova di fatto» non prevede per il resto che venga verificata la veridicità di questa dichiarazione.

Con la terza dichiarazione il richiedente si impegna a portare avanti fino in fondo la scelta compiuta. Egli deve essere consapevole di ciò che questa comporta, in particolare deve rendersi conto delle differenze rispetto alla protezione civile e di che cosa significa esattamente il fatto che il servizio civile dura una volta e mezza il servizio militare.

Oltre alle dichiarazioni di cui si è detto, dal richiedente non viene pretesa alcuna giustificazione scritta. Non si tratta di chiedergli un'esposizione approfondita dei motivi all'origine del suo conflitto di coscienza, poiché ciò entrerebbe in contraddizione con il principio stesso della prova di fatto.

Nel caso le condizioni formali non siano soddisfatte, va pronunciata una decisione di non entrata in materia, sulla base delle disposizioni generali della procedura amministrativa.

Se al momento della domanda dovessero emergere dubbi sull'effettiva idoneità al servizio militare del richiedente, quest'ultima – come è già il caso oggi – andrà (nuovamente) verificata.

1.3.1.3 Ripercussioni sugli effettivi dell'esercito

La prassi applicata finora comporta il rifiuto di solo il 6 per cento delle domande di ammissione al servizio civile. Una modifica della procedura che non interviene sulla durata del servizio civile non porterà a un significativo aumento delle domande. La revisione non dovrebbe pertanto avere importanti ripercussioni sugli effettivi dell'esercito (per un'esposizione più dettagliata in merito rimandiamo al n. 3.1.2.1).

Questa previsione è rafforzata dall'effetto constatato in Austria dopo l'introduzione del sistema basato sulla prova di fatto: se da un lato è vero che, rinunciando all'esame dei motivi di coscienza, la quota di giovani che chiedono di prestare

servizio civile è aumentata sensibilmente, dall'altro il numero di persone non idonee al servizio militare è rimasto, se paragonato alla Germania e alla Svizzera, proporzionalmente contenuto. In Austria, il totale delle persone non idonee e dei civilisti si attesta pressoché sulle cifre registrate in Svizzera, ossia il 40 per cento circa (si veda il n. 1.5.2). Il *Bundesheer* austriaco riesce a trovare gli effettivi di cui ha bisogno. La soluzione basata sulla prova di fatto, introdotta dapprima solo provvisoriamente, ha pertanto potuto essere confermata a titolo definitivo.

1.3.1.4 Ripercussioni per la legislazione militare

Servizio militare senz'arma

La mozione Studer riguarda soltanto il servizio civile. Un esame delle ragioni di coscienza è previsto tuttavia anche nel caso del servizio militare senz'arma, che può essere richiesto in caso di conflitto di coscienza. Anche se la formulazione attuale dell'articolo 16 capoverso 1 della legge federale del 3 febbraio 1995⁶ sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM) è stata elaborata parallelamente all'introduzione della LSC, essa va mantenuta così com'è. In questo caso è, infatti, impossibile introdurre il principio della prova di fatto. Il servizio militare senz'arma si differenzia anche dal servizio civile, poiché nel suo caso si tratta soltanto di un'attribuzione ad altre funzioni all'interno dell'esercito.

Tra il 1994 e il 2004 il numero di persone ammesse al servizio militare senz'arma è rimasto abbastanza costante, attestandosi tra i 142 e i 165 casi all'anno. Nel 2005 è sceso a 135, nel 2006 a 65 e nel 2007 a 56 militi. Siccome l'istanza che decide dell'ammissione è composta rispettivamente da personale del DDPS e delle amministrazioni militari cantonali, i costi di questa procedura sono praticamente irrilevanti.

Idoneità al servizio militare

Con la Revisione 09 della LM l'articolo 9 verrà riformulato. L'odierno capoverso 2 sarà cassato, poiché il reclutamento delle persone soggette all'obbligo di leva che fanno domanda d'ammissione al servizio civile è già disciplinata nella LSC (art. 17 cpv. 1^{bis}). Non esiste pertanto alcuna ragione per prevedere nella LM disposizioni particolari in merito.

1.3.2 LSC: ulteriori obiettivi della revisione

Prestazioni a favore del civilista in caso di insolvenza dell'istituto d'impiego (art. 29 cpv. 4 LSC)

In base all'articolo 29 LSC, chi svolge il suo servizio civile in un istituto d'impiego insolvente riceve le prestazioni finanziarie dovute gli solo alla conclusione della procedura di fallimento o di pignoramento dell'istituto, e non prima. In futuro, l'organo d'esecuzione potrà anticipare il versamento di queste prestazioni. Le pretese del civilista verso il suo istituto d'impiego passano alla Confederazione, che potrà in questo modo farle valere rispetto alla massa fallimentare o nella procedura di

⁶ RS 510.10

pignoramento. La base normativa necessaria a questo scopo sarà costituita dal nuovo articolo 29 capoverso 4.

Distintivi per le persone che prestano servizio civile (art. 40a LSC)

Nei suoi interventi, specie se si tratta di operazioni di gruppo, il servizio civile viene regolarmente confuso con la protezione civile. Questo inconveniente potrebbe essere evitato contraddistinguendo i civilisti con appositi distintivi. Nel caso di interventi in seguito a catastrofi ambientali andranno distribuite sopravvesti adatte. Non si tratta in alcun caso, tuttavia, di introdurre un'uniforme per il servizio civile, quanto piuttosto di garantire che il civilista possa essere riconosciuto nella sua funzione, di mettergli a disposizione un equipaggiamento adatto e di contribuire a conferire al servizio civile un profilo autonomo.

Diritto di ricorso dell'organo d'esecuzione contro le decisioni degli incaricati dell'esecuzione (art. 63 cpv. 3 LSC)

Con l'abrogazione dell'articolo 7 capoverso 4 dell'ordinanza del 22 maggio 1996⁷ sulla delega di compiti esecutivi del servizio civile (ODSC) – sulla scorta dell'adeguamento di ordinanze federali alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, con effetto a partire dal 1° gennaio 2007 – è venuto a cadere il diritto di ricorso dell'organo d'esecuzione contro le decisioni degli incaricati dell'esecuzione. Ai sensi dell'articolo 48 capoverso 2 della legge federale del 20 dicembre 1968⁸ sulla procedura amministrativa, un'ordinanza non è ritenuta sufficiente per sancire un diritto di ricorso. Il diritto di ricorso dell'organo d'esecuzione va pertanto disciplinato a livello di legge: sarà questo il ruolo del nuovo articolo 63 capoverso 3 (l'art. 79 cpv. 2 LSC autorizza in linea di principio l'organo d'esecuzione a trasferire compiti esecutivi a terzi).

Nuovo numero di assicurato AVS (art. 80 cpv. 1^{er} LSC)

Il 23 giugno 2006 le vostre Camere hanno deciso di modificare la legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (nuovo numero di assicurato AVS)⁹. Il nuovo articolo 50e capoverso 1 LAVS vincola l'impiego sistematico del numero di assicurato per scopi indipendenti dall'AVS a un'esplicita base giuridica. La LSC, tuttavia, non prevede alcuna disposizione che definisca lo scopo dell'impiego e gli aventi diritto.

L'organo d'esecuzione per il servizio civile utilizza in maniera sistematica il numero di assicurato AVS per:

- comunicare dati personali alle autorità cantonali competenti allo scopo di definire o rimborsare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare (sulla base, attualmente, dell'art. 80 cpv. 2 lett. e LSC e dell'art. 7 lett. s dell'ordinanza del 30 giugno 2004¹⁰ sul sistema d'informazione del servizio civile);

⁷ RS 824.091

⁸ RS 172.021

⁹ FF 2006 5307; RS 831.10

¹⁰ RS 824.095

- versare prestazioni ai sensi della normativa concernente le indennità di perdita di guadagno (il numero di assicurato AVS va indicato sul questionario IPG);
- collaborare con uffici militari amministrativi e di comando.

Per garantire l'impiego, nell'attuale contesto, del numero di assicurato AVS secondo la nuova impostazione, occorrerà introdurre un nuovo articolo 80 capoverso 1^{ter} LSC analogo, nella formulazione, a quanto previsto nel disegno di revisione della legge militare (art. 146 cpv. 2 LM).

Per quanto concerne le indennità di perdita di guadagno, l'autorizzazione di impiegare il numero di assicurato AVS è prevista essenzialmente dall'articolo 21 capoverso 2 della legge federale del 25 settembre 1952¹¹ sull'indennità di perdita di guadagno, LIPG). L'articolo 21 consente espressamente di applicare per analogia la LAVS quando si tratta del numero di assicurato. La cooperazione dell'organo d'esecuzione e degli istituti d'impiego – e dunque anche il loro ruolo nell'insieme della procedura – non è chiaramente definita. Allo scopo di istituire una base giuridica esplicita, parallelamente alla revisione della LSC occorre modificare l'articolo 21 capoverso 1 LIPG.

Accesso dell'organo d'esecuzione del servizio civile ai dati del casellario giudiziale (art. 12 cpv. 2 e 3, 19 cpv. 2–5, 80 cpv. 1^{quater} LSC, art. 365 e 367 CP)

L'articolo 367 capoverso 2 lettera j del codice penale (CP)¹² consente all'organo d'esecuzione di consultare i dati del casellario giudiziale. A livello di legge, tuttavia, non si specifica in dettaglio quali scopi autorizzino l'accesso a informazioni sui precedenti penali dei richiedenti. Per questo motivo la lista dei motivi che figura nel CP va completata con la menzione dei compiti che riguardano l'esecuzione della LSC. L'accesso ai dati del casellario giudiziale va autorizzato soprattutto quando occorre:

- decidere di escludere o meno un civilista dal servizio (art. 365 cpv. 2 lett. l CP);
- verificare l'idoneità di un civilista per determinati impieghi in settori delicati (art. 365 cpv. 2 lett. m CP);

Esclusivamente in relazione a questo secondo motivo, si prevede inoltre la possibilità di autorizzare l'accesso a dati concernenti procedure penali ancora aperte. All'articolo 367 CP viene pertanto aggiunto un capoverso 4^{bis}, in cui si stabilisce che l'organo d'esecuzione può, con il permesso dell'interessato, richiedere per iscritto di accedere a dati concernenti sue eventuali pendenze penali.

Nel sistema basato sulla «prova di fatto», l'esame della domanda d'ammissione non poggerà più sui dati forniti dal casellario giudiziale (si veda il n. 2.1, commento all'art. 16c); per questo motivo né nel CP né nella LSC sarà sancito un diritto di accedervi a questo scopo.

Nella LSC occorrerà inoltre chiarire in che misura i dati debbano essere considerati come degni di particolare protezione. A questo scopo abbiamo adeguato l'articolo 12 (esclusione dal servizio civile) e abbiamo aggiunto all'articolo 19 i nuovi

¹¹ RS 834.1

¹² RS 311.0

capoversi 2–5 (valutazione dell'idoneità per un impiego in un ambito delicato, per il quale occorre attestare una buona condotta). L'articolo 80 è stato inoltre completato con un nuovo capoverso 1^{quater}, che autorizza non solo a elaborare, ma anche ad archiviare nel sistema d'informazione del servizio civile i dati del casellario giudiziale che hanno consentito di pronunciare decisioni concrete.

Altre disposizioni importanti per la protezione dei dati (in part. art. 80b LSC)

Le regole attualmente in vigore per quanto concerne la «trasmissione» (art. 80 cpv. 3) e la «comunicazione» (art. 80a cpv. 4) di dati a terzi non corrispondono più ai criteri più recenti in materia di protezione dei dati. Vanno pertanto precisate e integrate con un nuovo articolo 80b, che specifica quali sono i servizi cui l'organo d'esecuzione del servizio civile è autorizzato a fornire dati personali degni di particolare protezione e a quali scopi ciò può avvenire.

1.3.3 Tassa d'esenzione

La revisione proposta si prefigge di abolire l'agevolazione della «regola dei 3 e dei 5 giorni», di eliminare sovrapposizioni con la normativa concernente l'imposizione federale diretta e di aumentare la tassa minima di 200 franchi; in questo modo sarà possibile dar seguito alla mozione Studer e semplificare, inoltre, la riscossione della tassa da parte delle autorità cantonali.

La cosiddetta «regola dei 3 e dei 5 giorni» (art. 15 LTEO), permette di recuperare metà della tassa d'esenzione versata già dopo aver prestato 3 giorni di servizio militare o 5 giorni di servizio civile. Se considerata in relazione al principio di parità di trattamento di fronte all'obbligo militare, questa agevolazione appare ingiustificata. Occorre pertanto ritoccare anche la regola concernente la restituzione della tassa (art. 39 LTEO): d'ora in poi i contributi versati a causa di un rinvio saranno restituiti solo quando il contribuente avrà prestato tutti i giorni di servizio dovuti.

Tanto la deduzione per le persone sposate quanto la deduzione per i costi legati alla cura di una persona disabile sono già sancite nella LIFD; eliminandole si può pertanto rimuovere un doppione. In base all'articolo 33 capoverso 1 lettera h^{bis} LIFD, infatti, dal 1° gennaio 2005 il contribuente può dedurre i costi legati alla disabilità sua o di persone al cui sostentamento egli provvede (con riferimento alla legge del 13 dicembre 2002¹³ sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili). Nel quadro delle misure immediate nell'ambito dell'imposizione dei coniugi, a partire dal 2008 viene concessa, oltre la tariffa doppia, anche una deduzione per le persone sposate.

L'aumento della tassa minima da 200 a 400 franchi permette di ribattere all'obiezione secondo la quale chi viene esentato dal servizio, in particolare gli studenti, può cavarsela a buon mercato.

Le misure appena illustrate hanno lo stesso effetto, complessivamente, di un aumento della tassa, e vanno pertanto nella direzione suggerita dalla mozione. Permettono inoltre di semplificare sensibilmente la riscossione, che spetta alle autorità cantonali. D'ora in poi, esse potranno riferirsi, per l'essenziale, alla tassazione per l'imposta federale diretta.

¹³ RS 151.3

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.4.1 Criteri proposti dalla mozione

1.4.1.1 LSC

Come già detto, la mozione Studer chiede di rivedere la procedura d'ammissione in base a cinque criteri, così che essa comporti una riduzione dei costi e un onere significativamente inferiore per tutti i coinvolti, si fondi su principi trasparenti, giunga a risultati equi e tenga conto del principio della prova di fatto.

Questi criteri possono essere dettagliati nel modo seguente:

- riduzione dei costi: i costi della procedura semplificata, a carico della Confederazione, devono essere considerevolmente inferiori a quelli dell'attuale procedura;
- un onere significativamente inferiore: con onere intendiamo tutte le risorse che devono essere mobilitate (in particolare: tempo, lavoro e personale coinvolto), tenendo conto in particolare delle spese affrontate dal richiedente e di quelle a carico dell'Amministrazione;
- fondarsi su principi trasparenti: per noi trasparenza significa che la procedura e i criteri di ammissione devono essere facilmente comprensibili e poter essere comunicati con chiarezza ai (giovani) cittadini;
- giungere a risultati equi: i criteri di ammissione sono valutabili e tutti i richiedenti sono trattati sulla base degli stessi principi giuridici;
- tener conto del principio della prova di fatto: la procedura proposta si fonda sul principio che la disponibilità a prestare un servizio considerevolmente più lungo di quello militare costituisce di per sé la «prova» dell'esistenza di un conflitto di coscienza. Questa soluzione si limita a richiedere la *dichiarazione* esplicita dell'esistenza di un conflitto; rinuncia invece a *rilevarne ed esaminarne* le ragioni.

La tabella seguente mostra in che modo la soluzione basata sulla «prova di fatto» risponda a tutti questi criteri:

Criteria proposti dalla mozione	Soluzione «prova di fatto 1,5»
Riduzione dei costi	È possibile realizzare risparmi a livello del personale amministrativo del servizio civile. Se si calcolano 2500 domande all'anno, sarebbe sufficiente l'80 % dell'attuale impegno occupazionale. I costi salariali sono contenuti, dato che occorre un trattamento specializzato solo per un numero limitato di dichiarazioni. I costi della commissione d'ammissione spariscono completamente (costi diretti 2007: 1 120 000 franchi; in merito ai costi attuali della procedura d'ammissione in generale rimandiamo al n. 1.1.2; per il potenziale di risparmio si veda il n. 3.1.1.1).
Onere significativamente inferiore	<p>per l'Amministrazione</p> <p>per il richiedente</p> <p>L'onere si riduce al minimo, dato che le domande devono essere esaminate solo dal punto di vista formale. La procedura di prima istanza dura solo alcuni giorni.</p> <p>L'onere è minimo: basta che il formulario per la domanda sia stato compilato correttamente. Chi presenta sin da subito una domanda completa viene ammesso entro pochi giorni.</p>
Trasparenza dei principi	La trasparenza è garantita su tutta la linea: i criteri di ammissione sono semplici e chiari.
Decisioni eque	Sono garantite su tutta la linea. I criteri di ammissione puramente formali assicurano la parità di trattamento. Dato che il conflitto di coscienza non deve più essere presentato in modo credibile, non si corre il pericolo che il richiedente dichiari il falso, mentre l'autorità non è più chiamata a pronunciarsi su di una materia difficilmente giudicabile.
Principio della prova di fatto	Rispettato.

Risparmio dei costi per il personale (in merito ai costi attuali si veda il n. 1.1.2)

La soluzione basata sulla «prova di fatto» permetterà di abolire la commissione d'ammissione e il servizio di controllo presso la Segreteria generale del DFE. Questa misura interesserà i 102 membri della commissione e 2 posti di lavoro (di cui un posto di praticante). Con ogni probabilità il numero di ricorsi al TAF diminuirà. La portata di questo calo e le sue ripercussioni sulla mole di lavoro del Tribunale saranno tuttavia limitate, poiché già oggi il numero di ricorsi è molto basso.

Le ripercussioni a livello del personale dell'organo d'esecuzione del servizio civile sono illustrate nella tabella che segue.

funzione	stato: gennaio 2008	prova di fatto 1,5
responsabili della procedura d'ammissione	116 %	0 %
collaboratori scientifici	709 %	20 %
servizio giuridico	5 %	4 %
amministrazione	0 %	54 %
totale in percentuale di posti a tempo pieno	830 %	78 %

Con ogni probabilità all'interno dell'organo d'esecuzione saranno soppressi 7,5 posti. Se la mole di lavoro dovesse aumentare nel settore impieghi a causa di un aumento delle persone ammesse al servizio civile, andranno eventualmente adottate misure per rendere più incisivo il disbrigo delle pratiche amministrative. Se anche queste non dovessero bastare, a lungo termine non andrà esclusa la possibilità di assumere personale destinato al settore impieghi.

Per ogni 100 richieste supplementari occorrerà aumentare del 3 per cento il grado di occupazione per gestire la procedura d'ammissione.

Poiché saranno abolite le audizioni personali, la struttura della seduta di introduzione al servizio civile andrà ripensata (oggi ha luogo, appunto, durante il giorno di audizione). È ancora difficile prevedere come ciò influirà sulla mole di lavoro dell'organo d'esecuzione (per le ripercussioni finanziarie rimandiamo al n. 3.1.1.1).

Conclusionione

La soluzione basata sulla «prova di fatto» risponde nel migliore dei modi a quanto richiesto dalla mozione: riduce considerevolmente le spese procedurali e il dispiego di mezzi di tutti i servizi e le persone coinvolti e garantisce la trasparenza dei risultati.

1.4.1.2 LTEO

La mozione Studer chiede che siano eliminati gli incentivi a imboccare la cosiddetta «via blu» (esonero su certificato medico).

Le misure necessarie a raggiungere questo obiettivo possono essere dettagliate nel modo seguente:

- eliminare incentivi distorti: assolvere la totalità del servizio dovuto deve diventare nuovamente un'opzione più interessante rispetto alla «via blu»;
- portare a termine ogni singolo servizio: vanno eliminati gli incentivi a interrompere il servizio dopo alcuni giorni;
- portare a termine tutto il servizio dovuto: vanno eliminanti gli incentivi a non prestare la totalità del servizio dovuto.

La seguente tabella indica in che modo gli obiettivi posti dalla mozione possono essere realizzati al meglio:

Criteria proposti dalla mozione	Soluzione
Eliminare incentivi distorti	Ritoccare verso l'alto la tassa minima e portarla a 400 franchi consentirà di eliminare un incentivo distorto il cui effetto si può constatare soprattutto tra gli studenti. Ciò dovrebbe far sì che un maggior numero di studenti scelga di prestare effettivamente il servizio dovuto.
Portare a termine ogni singolo servizio	In base alla legislazione attualmente in vigore, chi ha prestato almeno 3 giorni di servizio militare è tenuto a versare solo la metà della tassa d'esenzione. Per un civilista il termine è invece di 5 giorni. D'ora in poi, tanto il milite quanto il civilista saranno tenuti a prestare più della metà del servizio dovuto, per poter beneficiare della riduzione in questione. In questo modo si promuove la parità di trattamento di fronte all'obbligo di prestare servizio. Inoltre: attualmente non si è più tenuti a versare la tassa d'esenzione una volta che si è prestata almeno la metà del servizio dovuto. Anche l'abolizione di questo disciplinamento andrà a favore della parità di trattamento di fronte all'obbligo di prestare servizio.
Portare a termine tutto il servizio dovuto	Anche il rimborso della tassa d'esenzione solo una volta che il servizio dovuto sarà stato definitivamente prestato favorisce la parità di trattamento di fronte all'obbligo di prestare servizio.

Conclusione

Quanto vi proponiamo con il presente messaggio risponde pertanto alle richieste avanzate dalla mozione. Le novità introdotte dalla revisione contribuiscono, nel loro insieme, ad aumentare l'impatto della tassa d'esenzione. Consentiranno inoltre ai Cantoni di snellire le procedure di imposizione e di riscossione.

1.4.2 Risultati della procedura di consultazione

Il 27 giugno 2007 abbiamo aperto la procedura di consultazione, che si è conclusa il 15 ottobre 2007.

Ci sono pervenute 67 pareri, da parte di:

- 26 Cantoni,
- 8 partiti politici (PPD, PLR, PSS, UDC, PCS, UDF, PEV e Verdi),
- 28 organizzazioni (rappresentanti il mondo economico, le parti sociali, ambienti interessati alla politica militare o alla politica di pace), tra cui la Commissione d'ammissione al servizio civile, e
- 5 organizzazioni non iscritte e un privato cittadino.

Cinque partecipanti hanno rinunciato a formulare un parere materiale (PCS, Associazione dei Comuni, Unione delle Città, SIC Svizzera e TAF).

Scelta tra le varianti proposte

Abbiamo proposto alla discussione tre varianti:

- la variante «prova di fatto 1,5» (per la quale rimandiamo al n. 1.3.1). Essa ha raccolto il maggior numero di favori, ossia 48 partecipanti alla procedura di consultazione (il 78 %, tra cui 19 Cantoni, 5 partiti, l'Unione padronale svizzera (UPS), l'Unione sindacale svizzera (USS) e 22 altre istituzioni e persone);
- la variante «prova di fatto 1,8», che si distingueva dalla precedente perché proponeva una durata più lunga del servizio (fattore 1,8) e non riconosceva alle Camere la competenza di intervenire per ritoccare il fattore di moltiplicazione nel caso fosse minacciato l'effettivo dell'esercito. È stata appoggiata da soli 4 partecipanti (ossia il 7 %: un Cantone, l'Associazione svizzera dei sottoufficiali (ASSO), Pro Militia e un privato cittadino);
- la variante «procedura semplificata», che manteneva il sistema attuale di procedura d'ammissione, precisando tuttavia che l'esposizione scritta del conflitto di coscienza sarebbe stata, di per sé, sufficiente per l'ammissione al servizio civile, e che l'audizione personale sarebbe pertanto diventata un'eccezione. Questa variante ha raccolto 9 pareri favorevoli (15 %): 6 Cantoni, UDF, l'Unione svizzera delle arti e dei mestieri (USAM) e il Centre Patronal. 40 partecipanti alla procedura di consultazione ritengono che questa variante non sia realizzabile, ossia 17 Cantoni, PPD, PLR, PSS, Verdi e UPS.

Durante la procedura di consultazione, contro la *variante «prova di fatto 1,8»* sono state avanzate sostanzialmente le seguenti obiezioni:

- aumentare il fattore odierno (1,5) non sarebbe giustificato, né in considerazione dell'attuale numero di domande presentate né in considerazione dell'attuale situazione strategica;
- già oggi chi presta servizio civile mette a disposizione della comunità un periodo di tempo ragguardevole. Ciò comporta un peso per l'economia che in altri Paesi sarebbe semplicemente inimmaginabile; occorre tenerne conto, soprattutto nell'attuale epoca di libera circolazione delle persone. Aumentare la durata del servizio civile non comporterebbe solo ripercussioni economiche negative in generale, ma anche notevoli svantaggi professionali per i singoli civilisti: sul posto di lavoro, infatti, lunghe assenze possono causare difficoltà di rilievo. Aumentare la durata del servizio civile costituirebbe un problema non solo per coloro che lo prestano, ma anche per i loro colleghi e i loro datori di lavoro, tenuti ad affrontare i disagi legati ad assenze prolungate;
- da un certo punto di vista, un fattore di moltiplicazione di 1,8 potrebbe essere considerato una punizione, e pertanto infrangere il diritto internazionale pubblico. La Commissione ONU dei diritti umani si è già espressa criticamente in merito alle leggi russe, che prevedono un fattore di 1,7; ha inoltre sottolineato che avvicinarsi al fattore 2 potrebbe costituire di per sé un'infrazione all'articolo 26 del Patto dell'ONU relativo ai diritti civili e politici. Adottare il fattore 1,8 non solo appannerebbe l'immagine del nostro

Paese all'estero, ma significherebbe anche andare contro corrente rispetto agli ultimi sviluppi sul piano internazionale;

- la variante «prova di fatto 1,8», se da un lato consentirebbe di ottenere una diminuzione delle domande d'ammissione al servizio civile, dall'altro, tuttavia, contribuirebbe a fare aumentare i tentativi di farsi scartare per motivi di salute. Il numero di persone dichiarate non idonee al servizio militare aumenterebbe invece di diminuire e anche le persone interessate al servizio civile sarebbero incentivate a farsi scartare, invece di impegnarsi per il bene comune. L'obiettivo di garantire all'esercito gli effettivi di cui ha bisogno non sarebbe pertanto raggiunto. «Punire» in questi termini i civilisti non servirebbe all'esercito, né influirebbe positivamente sul desiderio dei singoli di mettersi al servizio della comunità.

Variante «prova di fatto»: il richiedente è tenuto a dichiarare che per motivi di coscienza non può prestare servizio militare (art. 1 e 16b AP revLSC)

L'introduzione dell'obbligo di dichiarare espressamente l'esistenza di un conflitto di coscienza ha raccolto la maggioranza dei favori dei partecipanti alla procedura di consultazione: 34 si sono pronunciati a favore (ossia il 62 %, tra cui 17 Cantoni e PLR), mentre 21 l'hanno respinta (ossia il 38 %, tra cui 5 Cantoni, PPD, PSS, Verdi).

Variante «procedura semplificata»: il richiedente è tenuto a chiarire per iscritto i motivi del suo conflitto di coscienza (art. 16b e 16c AP revLSC)

Questo obbligo – come d'altra parte la variante «procedura semplificata» in generale – è stato respinto dalla maggioranza, ossia da 37 partecipanti (67 %, tra cui 17 Cantoni, PPD, PSS, Verdi e UPS), mentre 18 partecipanti l'hanno accolta favorevolmente (ossia il 33 %, tra cui 8 Cantoni, UDF e USAM).

In consultazione, contro la *variante «procedura semplificata»* sono state avanzate sostanzialmente le seguenti obiezioni:

- la «procedura semplificata» non si distinguerebbe quasi per nulla dalla procedura d'ammissione attualmente in vigore. In particolare, essa non ne correggerebbe gli aspetti critici, al contrario: provocherebbe nuove lacune e ingiustizie. Sarebbe premiato chi, al momento di presentare la domanda, utilizza una documentazione già collaudata prodotta da terzi, mentre la veridicità delle sue affermazioni non potrebbe essere stabilita;
- anche se applicato con il massimo rigore, l'obbligo di motivare consentirebbe di realizzare risparmi solo modesti, dato che non permetterebbe di eliminare l'audizione, da cui derivano la maggior parte dei costi;
- i criteri stabiliti dalla mozione non sarebbero rispettati, poiché essa richiede, espressamente, una procedura meno costosa, più trasparente e più giusta.

Le Camere federali possono modificare la durata del servizio civile in funzione degli effettivi dell'esercito (art. 8a AP revLSC)

La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione ha accolto favorevolmente questa clausola, ossia 37 di loro (65 %, tra cui 21 Cantoni, PPD, PLR, PSS), mentre 20 l'hanno respinta (ossia il 35 %, tra cui 5 Cantoni, UDF, Verdi). Alcuni hanno dichiarato di essere favorevoli a questa attribuzione di competenze

solo nel caso la durata sia prolungata; non invece se essa è abbreviata (tra questi il PLR).

Contro l'articolo 8a LSC sono state avanzate diverse obiezioni: modificare la durata del servizio civile in funzione degli effettivi a disposizione dell'esercito toccherebbe il cuore stesso della decisione presa dal richiedente, e sarebbe pertanto incompatibile con l'intenzione di tener conto della coscienza individuale; l'articolo 8a LSC entrarebbe in contraddizione con il divieto di discriminazione sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); il fattore 1,8 potrebbe costituire un'infrazione al diritto internazionale pubblico.

Altre proposte per la revisione della procedura d'ammissione

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione si attendevano, in questo ambito, una revisione di più ampio respiro. Implicitamente, ma in alcuni casi esplicitamente, hanno richiesto una revisione dell'articolo 1 oppure 8 LSC che andasse al di là delle proposte loro presentate. Alcuni hanno suggerito di lasciar perdere il conflitto di coscienza oppure di introdurre la libera scelta tra servizio militare e servizio civile; altri hanno chiesto che il servizio civile sia aperto a cerchie della popolazione più vaste: uomini dichiarati non idonei al servizio militare, donne, volontari, giovani, tutte le persone domiciliate in Svizzera; alcuni partecipanti, infine, hanno anche proposto l'adozione di altri fattori di moltiplicazione (1,3; 1,2 oppure 1,0).

Conclusioni

Considerati i risultati della procedura di consultazione, il 21 dicembre 2007 abbiamo deciso di fondare la revisione della LSC sui seguenti elementi: prova di fatto grazie al fattore 1,5, obbligo di dichiarare l'inconciliabilità del servizio militare con la propria coscienza, escludere l'allargamento della cerchia dei possibili richiedenti, abolizione dell'articolo 8a dell'avamprogetto.

Queste le nostre ragioni: durante la procedura di consultazione una larga maggioranza si è espressa a favore della prova di fatto fornita dal fattore 1,5, approvando inoltre l'introduzione dell'obbligo, per il richiedente, di dichiarare che la sua domanda deriva da un conflitto di coscienza. Alcune proposte avanzate da singoli partecipanti (rinunciare all'esplicito riferimento a motivi di coscienza, allargare la cerchia di persone che possono chiedere di prestare servizio civile) non sono invece state giudicate pertinenti, perché non travalicano solo l'ambito della mozione, ma, almeno per quanto riguarda alcuni punti, anche quanto concesso dalla Costituzione. Abbiamo inoltre dovuto constatare che l'articolo 8a dell'avamprogetto, che dava alle Camere la competenza di prolungare o abbreviare la durata del servizio civile in funzione degli effettivi a disposizione dell'esercito, ha incontrato numerose critiche e sollevato questioni fortemente controverse. Abbiamo pertanto ritenuto opportuno stralciarlo dal disegno che vi sottoponiamo. Fissare il fattore della prova di fatto a 1,5 è per il momento una misura sufficiente per garantire gli effettivi di cui l'esercito ha bisogno; se si rivelassero necessarie misure supplementari, potrete, e noi con voi, prenderle in qualsiasi momento.

Per concludere, sottolineiamo che le misure volte a migliorare l'applicazione di tutto il sistema del servizio civile non hanno incontrato nessuna critica: andranno pertanto adottate.

1.4.2.2 LTEO

A favore dell'aumento della tassa minima da 200 a 400 franchi si sono pronunciati 39 partecipanti alla procedura di consultazione (il 70%; ossia 23 Cantoni, PLR, PSS, UDC e PEV), mentre 17 lo hanno respinto (il 30%; ossia 3 Cantoni, UDF e Verdi).

Le seguenti proposte di revisione hanno incontrato la quasi unanimità: il passaggio da un ritmo biennale a un ritmo annuale per la tassazione delle persone tenute a prestare servizio civile; la soppressione di deduzioni che sono già tenute in considerazione nel calcolo del reddito imponibile in base alla legislazione concernente l'imposizione federale diretta; la limitazione della riduzione della tassa d'esenzione della metà, ai soli casi in cui la metà dei giorni di servizio dovuti sia stata effettivamente prestata; l'abrogazione dell'obbligo di inviare un secondo richiamo agli assoggettati insolventi e, infine, la restituzione della tassa versata una volta prestati tutti i giorni di servizio dovuti.

Grande resistenza ha invece incontrato la proposta di abrogare l'articolo che consente di ridurre la tassa d'esenzione in funzione del numero di giorni di servizio di protezione civile prestati dagli assoggettati entro il termine del relativo anno di servizio (35 prese di posizione contrarie, ossia il 68 %, tra cui tutti i Cantoni eccetto Nidvaldo). Secondo le parti contrarie all'abrogazione dell'articolo la soppressione dell'articolo 24 LPPC avrebbe conseguenze gravi per la protezione civile, che si ripercuoterebbero in particolare sulla motivazione a prestare servizio delle persone tra i 20 e i 30 anni. La misura in questione è stata invece approvata da 17 partecipanti (il 32 %, tra cui PSS, UDC e PEV).

Anche la proposta di abrogare l'articolo 19 LTEO, che consentirebbe di ridurre la tassa d'esenzione in funzione del numero di giorni di servizio militare o civile prestati dall'assoggettato entro la fine del relativo anno di servizio, ha raccolto pareri contrastanti: 28 partecipanti desidererebbero conservare l'articolo (ossia il 55 %, tra cui 16 Cantoni, UDF e Verdi), mentre lo stralcerebbero 10 Cantoni, PLR, PSS, UDC, PEV e altri (45 %).

Conclusioni

Abbiamo adottato tutte le proposte che durante la consultazione hanno incontrato ampi consensi. Abbiamo rinunciato a ritoccare l'aliquota dal 3 al 4 per cento, così come ad abrogare gli articoli 19 LTEO e 24 LPPC, e ciò malgrado gli obiettivi posti dalla mozione potrebbero essere raggiunti al meglio solo adottando la totalità di queste misure. Mantenere l'articolo 24 LPPC dopo che è stato abrogato l'articolo 19 LTEO peggiorerebbe la situazione delle persone che prestano servizio militare o civile rispetto a coloro che prestano servizio nella protezione civile. Ma ciò contraddice gli obiettivi della mozione e va pertanto evitato.

1.5 Rapporti con il diritto europeo

Prima di redigere il presente avamprogetto di revisione abbiamo accuratamente valutato le soluzioni adottate in Germania e in Austria. I sottocapitoli che seguono illustrano brevemente la situazione nei due Paesi.

1.5.1

Germania

In Germania il servizio civile e il servizio militare obbligatorio di base hanno la stessa durata. Ogni anno vengono presentate tra le 100 000 e le 120 000 domande d'ammissione. L'85 per cento circa delle domande è accolto positivamente. Il restante 15 per cento viene respinto soprattutto per ragioni formali (in particolare se il candidato è stato dichiarato non idoneo al servizio militare, se è stato esentato dall'obbligo di leva oppure se ha presentato una documentazione incompleta). Solo l'1 per cento circa delle domande viene respinto poiché poco convincente, soprattutto quando è chiaro che la lettera di motivazione presentata dal richiedente è stata palesemente copiata.

Chi intende prestare servizio civile deve inoltrare una domanda scritta, in cui invoca il diritto fondamentale all'obiezione di coscienza. Completano la domanda un *curriculum vitae* sintetico e un'esposizione personale dei motivi all'origine del conflitto di coscienza.

Il richiedente è ammesso al servizio civile se:

- la sua domanda è completa;
- le spiegazioni fornite appaiono adatte a fondare il diritto di obiezione di coscienza; e
- la domanda stessa e altri fatti noti all'autorità di ammissione non sollevano dubbi sulla veridicità delle informazioni fornite.

Una domanda è considerata esaustiva anche in funzione del grado di formazione scolastica raggiunto dal candidato. È così che, ad esempio, ci si attende da una persona che ha conseguito la maturità una motivazione più dettagliata rispetto a quella fornita da una persona che ha portato a termine solo la scuola dell'obbligo. Motivazioni standardizzate, che facciano ricorso a formulazioni o a modelli preconfezionati, non sono in alcun caso considerate sufficienti.

Se le informazioni sono incomplete o se persistono dubbi sulla loro veridicità, al richiedente è data la possibilità di completarle per iscritto entro un mese. Se i dubbi persistono anche in seguito, egli può essere convocato per un'audizione personale.

Secondo i dati forniti dall'ufficio competente, dal 2003 in tutto il Paese sono state organizzate soltanto 7 audizioni, delle quali solo 4 hanno effettivamente avuto luogo. L'anno scorso non ha avuto luogo nessuna audizione.

Le decisioni in merito alle domande sono prese dagli esperti dell'ufficio competente. Circa 20–25 collaboratori si occupano quotidianamente di una quarantina di decisioni. Per l'esame di una sola domanda impiegano in media 10 minuti. La verifica della domanda scritta si limita, di fatto, al controllo di pochi criteri formali di base.

Poiché il servizio civile dura altrettanto quanto il servizio militare, le istanze non sono esaminate approfonditamente e, di fatto, si è rinunciato alle audizioni. La «prova di fatto» si limita alla presentazione, per iscritto, di una domanda motivata. La Germania, d'altra parte, può permettersi di rinunciare a esaminare le domande d'ammissione poiché, in pratica, il suo esercito non conosce problemi di effettivi.

Chi è ammesso al servizio civile è comunque tenuto a prestarlo. Ciò non è il caso delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare, poiché per coprire i suoi effettivi la *Bundeswehr* non ha bisogno di tutti i giovani di un anno di leva. Molti, di conseguenza, non chiedono di prestare servizio civile, speculando sul fatto

che forse non saranno nemmeno arruolati. Ogni leva conta circa 440 000 astretti: un terzo circa si rivela non idoneo al servizio. Degli idonei al servizio, la *Bundeswehr* convoca solo 70 000 persone. La metà circa di una leva, pertanto, non presta né servizio militare né servizio civile.

D'accordo con la *Bundeswehr* e in stretta collaborazione con essa, le autorità responsabili considerano il servizio civile come un servizio formativo. Prestare servizio civile deve contribuire a plasmare la personalità dell'individuo: il servizio militare o il servizio civile deve destare in chi lo presta un senso di responsabilità civica, fargli riconoscere il suo ruolo all'interno dello Stato e della società e far sì che egli sia pronto ad assumerlo durante tutta la sua vita. Per questo motivo esiste un'ampia offerta di corsi introduttivi e di perfezionamento, che viene costantemente arricchita. Tutto ciò si fonda sul principio che chi si impegna di persona debba essere incoraggiato e ricompensato, e che per lo Stato investire nei suoi giovani equivalga, in fin dei conti, a investire nel suo futuro, poiché in seguito, con ogni probabilità, essi continueranno a impegnarsi per il bene comune.

1.5.2 Austria

In Austria il servizio civile dura 9 mesi, mentre il servizio militare 6 mesi (= fattore 1,5). Ogni leva conta circa 40 000 persone: circa 10 000 di loro prestano servizio civile.

Chi intende prestare servizio civile deve presentare una dichiarazione scritta, in cui rifiuta – se non in casi estremi di legittima difesa – di far ricorso alle armi contro esseri umani e afferma che, di conseguenza, l'obbligo di prestare servizio militare costituirebbe per lui un conflitto di coscienza. Questa dichiarazione non deve essere vincolata a riserve o condizioni, e va completata con un *curriculum vitae* (informazioni sull'iter scolastico e sulla formazione e il percorso professionali).

Non può presentare una domanda d'ammissione al servizio civile:

- chi è stato condannato per un delitto intenzionale perpetrato a mano armata contro esseri umani,
- chi appartiene a un corpo di vigilanza (in particolare alla polizia); e
- chi soggiace a determinati periodi di sospensione: è il caso, ad esempio, di chi ha ritirato una domanda d'ammissione al servizio civile durante l'anno precedente, oppure di chi sta prestando un servizio di presenza (servizio militare).

Il contenuto della dichiarazione non viene esaminato. Se il richiedente inoltra una documentazione completa, viene automaticamente affrancato dall'obbligo di prestare servizio militare e viene obbligato, in sostituzione, a prestare servizio civile. Questa decisione è presa dalle autorità competenti. Un'ammissione può essere rifiutata, pertanto, solo per motivi formali.

Nel 1993 è stata adottata una modifica di legge che ha abrogato l'esame dei motivi di coscienza. La durata del servizio civile, che fino a quel momento era identica a quella prevista per il servizio militare, è stata allungata. Da allora essa è stata modificata in diverse maniere, in parte a seguito di una modifica della durata del servizio militare obbligatorio. La rinuncia a un esame dei motivi di coscienza è largamente accettata, anche presso la *Bundeswehr*: si è infatti imposta la convinzione che l'esame

dei motivi di coscienza non era equo, poiché privilegiava le persone più eloquenti, e ciò era inaccettabile, anche per l'esercito. La soluzione adottata non è finora stata rimessa in discussione.

Secondo le informazioni fornite da un rappresentante del *Bundesheer*, attualmente il fabbisogno di personale dell'esercito è coperto, ma solo di pochissimo. Questa constatazione ha spinto i responsabili dell'esercito a rendere più attraente il servizio militare, tra l'altro aumentando il soldo versato. In un primo momento il Legislatore aveva limitato nel tempo l'abrogazione dell'esame dei motivi di coscienza, così da riservarsi una sorta di «freno d'emergenza». Nel contempo, come detto, la durata del servizio civile è stata allungata. Se in futuro, a causa della facilità di ammissione al servizio civile, l'esercito dovesse incontrare problemi di effettivi, una soluzione potrebbe essere eventualmente trovata introducendo termini più restrittivi per la dichiarazione a favore del diritto civile o correzioni nell'organizzazione del servizio (tempi, luoghi, offerta di tempo libero, soldo).

Oggi la società austriaca dipende in una misura relativamente ampia dal lavoro prestato dai civilisti. L'abrogazione dell'obbligo generale di prestare servizio militare è fuori discussione, poiché comporterebbe anche la fine del servizio civile. Per questo stesso motivo si cerca anche di non pregiudicare l'attrattiva del servizio civile agli occhi delle nuove leve.

Il modello austriaco si distingue da quello svizzero e da quello tedesco perché limita il conflitto di coscienza al problema dell'impiego personale di armi. Per questo motivo una persona che ha commesso un delitto può chiedere di prestare servizio civile, ma non una persona che lo ha commesso a mano armata. Sulla procedura d'ammissione, tuttavia, questa clausola non ha alcun influsso, poiché in Austria vige la semplice prova di fatto, svincolata da qualsiasi esposizione o esame dei motivi di coscienza.

L'introduzione della prova di fatto ha coinciso con un netto aumento delle domande d'ammissione al servizio civile. Oggi il 24 per cento circa dei giovani di leva presta servizio civile. Nel contempo il numero di coloro che sono dichiarati non idonei raggiunge solo il 17 per cento circa. Complessivamente, pertanto, il 60 per cento degli aventi obbligo presta servizio militare, una percentuale praticamente uguale a quella registrata in Svizzera.

1.6 Applicazione

1.6.1 LSC

Conformemente alla decisione di nomina che la riguarda, dal momento in cui entra in vigore il nuovo sistema la commissione d'ammissione può essere soppressa.

Con l'entrata in vigore della revisione, saranno eliminati anche gli impieghi delle persone che si occupavano dell'ammissione. Dato che sarebbe molto difficile rimpiazzare i posti lasciati vacanti in caso di partenze anticipate, è auspicabile che l'introduzione della soluzione basata sulla «prova di fatto» avvenga il più celermente possibile.

Il passaggio al nuovo sistema non provocherà d'altra parte alcuno scompensamento per quanto riguarda il flusso di domande inoltrate. Chi è confrontato con un conflitto di

coscienza non attende la realizzazione della revisione per presentare la sua domanda, poiché è tenuto a farla pervenire prima dell'inizio del servizio militare.

La revisione della LSC comporta, infine, l'adeguamento o l'abrogazione di diverse ordinanze.

1.6.2 LTEO

La modifica di legge va posta in vigore con l'inizio di un nuovo anno civile; in caso contrario, si infrangerebbe il principio secondo cui le persone tenute a versare la tassa d'esenzione nel corso di uno stesso anno devono essere trattate tutte nello stesso modo. Responsabili dell'applicazione sono innanzitutto i Cantoni; a loro spetta la tassazione degli assoggettati. A livello federale vanno adeguate alcune circolari e istruzioni, senza dimenticare l'ordinanza del 30 agosto 1995¹⁴ sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO). A livello cantonale andranno invece adeguati i due tipi di sistema informatico utilizzati nonché le varie ordinanze d'esecuzione.

1.6.3 Valutazione dell'applicazione

La revisione dovrà entrare in vigore portando con sé il minor numero possibile di spese amministrative, finanziarie e legate al personale, tanto presso l'organo d'esecuzione del servizio civile quanto presso le autorità cantonali incaricate di riscuotere la tassa d'esenzione. Nel suo rapporto annuale l'organo d'esecuzione renderà conto degli sgravi che la riforma avrà saputo produrre. I servizi federali responsabili per la vigilanza dell'applicazione della LTEO valuteranno, mediante un semplice sistema di indicatori, le ripercussioni del nuovo sistema sui contribuenti, esponendo i risultati a cui saranno giunti.

1.7 Interventi parlamentari

Le modifiche della LSC e della LTEO permettono di togliere di ruolo la mozione Studer.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 LSC

Art. 1 Principio

- Come in passato, il servizio civile sarà aperto esclusivamente alle persone soggette all'obbligo militare. Dal richiedente si esigerà ancora un esplicito riferimento a un conflitto di coscienza quale origine del rifiuto di prestare servizio militare. Una volta dichiarata la disponibilità a prestare un servizio

¹⁴ RS 661.1

più lungo, il richiedente non è più tenuto a spiegare le sue ragioni altrimenti: tale disponibilità rende infatti superflua qualsiasi motivazione.

Per evitare ridondanze nel testo di legge rinunciamo a precisare di nuovo nell'articolo 1 che dichiarare la disponibilità a prestare un servizio più lungo è considerata una prova sufficiente del conflitto di coscienza. Utilizzando il termine «domanda» nell'articolo 1, stabiliamo chiaramente un legame con l'articolo 16*b*, che precisa il contenuto della domanda d'ammissione e descrive le caratteristiche distintive della soluzione basata sulla «prova di fatto».

- Gli attuali *capoversi 2 e 3* cadranno, poiché non si prevedono più né un'esposizione dettagliata né un esame del conflitto di coscienza.

Art. 4 cpv. 2 e 2^{bis}

- L'idea che sottende il *capoverso 2* è che i civilisti possano prestare servizio in un'azienda agricola esclusivamente nell'ambito di progetti intesi a migliorarvi le condizioni di produzione o le condizioni di vita. La formulazione in vigore attualmente potrebbe lasciar credere che sia ammesso qualsiasi impiego nel settore agricolo, quindi anche quelli legati alla produzione corrente, purché si svolga in un'azienda che aderisca a un progetto per migliorare le proprie condizioni di vita e di produzione. Per evitare tale malinteso, occorre ritoccare il *capoverso*; ciò consente, inoltre, di meglio legarlo al *capoverso 2^{bis}* che segue.

Il servizio civile consente impieghi nel settore primario a condizione che facciano parte di progetti intesi a migliorare l'infrastruttura, gestire le foreste oppure allestire e curare superfici di compensazione ecologica. Di regola, le aziende agricole ai sensi dell'articolo 4 *capoverso 2*, riconosciute come istituti d'impiego, si vedono assegnato, ogni anno, un contingente di giorni di impiego di servizio civile per adempiere questo tipo di compiti.

- *capoverso 2^{bis}*: rispetto ad altri istituti d'impiego, le aziende agricole sono particolarmente adatte per le assegnazioni d'ufficio, a cui si ricorre nel caso in cui persone tenute a prestare servizio civile non abbiano collaborato in misura sufficiente nella preparazione di un impiego (art. 19 cpv. 1 e 22 cpv. 1 LSC).

I civilisti assegnati d'ufficio sono in genere meno motivati e costituiscono per gli istituti di impiego, che devono introdurli al lavoro e seguirli più da vicino, un onere maggiore. Il numero di istituti di impiego che l'organo d'esecuzione può scegliere in questi casi è pertanto molto limitato.

Aggiungere il *capoverso 2^{bis}* all'articolo 4 consente di attenuare le conseguenze di questa situazione problematica, e incoraggia le aziende agricole a collaborare maggiormente nell'esecuzione di assegnazioni d'ufficio. L'incentivo è costituito semplicemente dalla possibilità di impiegare civilisti assegnati d'ufficio per progetti non menzionati dal *capoverso 2* e senza tener conto dei contingenti. Entrano tuttavia in considerazione soltanto le aziende agricole di cui al *capoverso 2* e con le quali l'organo d'esecuzione è in stretto contatto. L'impiego a titolo eccezionale di persone assegnate d'ufficio nella produzione agricola costituisce per le aziende interessate un valore aggiunto, e un risarcimento per la collaborazione che si dimostrano pronte a

offrire in un compito impegnativo. Questa nuova misura dovrebbe consentire di contare, nel settore agricolo, su 60–70 assegnazioni d'ufficio supplementari all'anno.

Art. 12 Esclusione dal servizio civile

- Il *capoverso 1* dell'attuale articolo 12 viene modificato. È apparso necessario aggiungere la menzione delle misure privative della libertà così da chiarire che una persona può essere esclusa dal servizio civile anche nei rari casi in cui è oggetto di una decisione di incarcerazione a causa di una semplice contravvenzione (cfr. art. 105 cpv. 3 CP). Purché il giudice abbia pronunciato una decisione di questo tipo, possono essere escluse anche persone che sono state prosciolte per incapacità ai sensi dell'articolo 19 capoversi 1 e 3 CP. La sentenza o l'incarcerazione portano tuttavia all'esclusione solo se, tenuto conto delle circostanze particolari del caso, il civilista resosi colpevole appare effettivamente inammissibile al servizio.
- *capoversi 2 e 3*: per decidere, all'organo d'esecuzione occorrono, in alcuni casi, informazioni supplementari, poiché sovente dai soli dati del casellario giudiziale è impossibile conoscere con precisione le circostanze e lo sfondo del reato. L'autorità chiamata a pronunciarsi, tuttavia, è tenuta a procurarsi questo tipo di informazioni solo se necessario per prendere la decisione e purché non vengano pregiudicati interessi di terzi. Il diritto di chiedere informazioni riguarda pertanto solo i casi in cui esista una sentenza passata in giudicato (e non i casi di procedure pendenti).

Art. 16a Forma della domanda

- *capoverso 1*: il primo periodo della normativa vigente rimane; il secondo, che concerne la presentazione di domande per via elettronica, è integrato nel *capoverso 2*.
- *capoverso 2*: occorrerà stabilire a livello di ordinanza se introdurre un formulario standard.

Art. 16b Contenuto della domanda

- *capoverso 1*: la domanda deve contenere innanzitutto la dichiarazione del richiedente di voler prestare servizio civile per ragioni di coscienza. Egli, d'altra parte, non è chiamato a motivare la sua scelta, ma semplicemente ad affermare *expressis verbis* che le ragioni che lo spingono ad accettare l'onere del servizio civile, seppure più gravoso in considerazione del numero di giorni da prestare, sono riconducibili a un conflitto di coscienza. Il conflitto di coscienza in sé non deve invece essere né chiarito né motivato.
- *capoverso 2*: chi vincola la propria dichiarazione a condizioni e riserve è ambiguo. Chi è pronto solo a determinate condizioni, in ultima analisi non è (ancora) pronto. Se la dichiarazione è costellata da puntualizzazioni di questo genere, l'istanza va considerata insufficiente. In tal caso l'organo d'esecuzione non entra in materia. Cerca tuttavia di agire con misura e di evitare a tutti i costi di peccare di eccessivo formalismo. Segnala pertanto al richiedente un termine accettabile entro il quale colmare le eventuali lacune. Man-

canze trascurabili non dovrebbero condurre, di per sé, a una decisione negativa.

- *capoverso 3*: i dati necessari concernenti il richiedente e il suo obbligo di prestare servizio militare vengono oggi desunti dal libretto di servizio e dal sistema di gestione del personale dell'esercito (PISA). Al momento non è ancora chiaro che forma assumerà in futuro il libretto di servizio. Spetterà all'Esecutivo stabilire quali documenti di identità (libretto di servizio o altri) andranno richiesti. Se introdurremo l'uso di un formulario, ad esempio, i dati personali potranno essere rilevati attraverso questo strumento.

Non si chiede di presentare un *curriculum vitae* separato: un formulario consentirebbe di rilevare direttamente i dati sulla formazione scolastica e relativi all'esercizio professionale, necessari per assegnare più tardi un impiego.

I dati sull'obbligo di prestare servizio militare riguardano l'idoneità al servizio e informazioni necessarie a calcolare i giorni da prestare e la compensazione per perdita di guadagno. I dati possono essere richiesti sia al candidato, sia ad altri servizi (art. 16c LSC).

Art. 16c Comunicazione di dati personali

Dato che la variante «prova di fatto» non prevede più un esame dei motivi di coscienza, eventuali condanne penali che potrebbero contraddire le ragioni addotte non verranno più tenute in considerazione nella trattazione della domanda. Per questa ragione non sarà più necessario, al contrario di quanto avviene nel diritto attualmente in vigore, rilevare i dati del casellario giudiziale.

Art. 17 cpv. 1 secondo periodo

Manterremo sostanzialmente intatta la regola attuale concernente l'obbligo di entrare in servizio dopo la presentazione della domanda. Solo chi inoltra la domanda tre mesi prima del servizio militare seguente è esonerato da tale obbligo. Questo lasso di tempo consente anche all'esercito di meglio pianificare le sue attività, poiché coincide con i tempi previsti per le domande di rinvio del servizio militare: i militi sono infatti informati della loro chiamata con 20 settimane di anticipo, mediante avviso di servizio. Le domande di rinvio devono essere inoltrate al più tardi 14 settimane prima dell'entrata in servizio, purché a quel momento già se ne abbia un motivo.

La commissione d'ammissione notificava a voce la sua decisione immediatamente dopo aver sentito il richiedente. Poiché ora verrà abolita, in caso di domanda presentata tardivamente o durante il servizio militare, sarà la consegna per posta della notifica dell'ammissione a costituire il momento a partire dal quale la decisione diviene effettiva e cessa pertanto l'obbligo di prestare servizio militare. Spetta al richiedente fornire le necessarie indicazioni riguardanti il suo indirizzo, affinché la decisione di ammissione possa essergli correttamente recapitata, in particolare durante il servizio militare.

Chi non presenta la sua richiesta a tempo debito e, pur avendo ricevuto l'ordine di marcia, non entra in servizio militare ma, in seguito, viene ammesso al servizio civile, non può essere punito per il suo rifiuto di prestare servizio. L'unica sanzione a disposizione può essere inflitta per «inosservanza di una chiamata», fattispecie che costituisce una semplice contravvenzione. Da una persona tenuta a prestar servizio

militare si può legittimamente pretendere che presenti un'eventuale domanda di ammissione al servizio civile in tempo, così che questa venga decisa prima del suo impegno militare seguente. Se egli non lo fa o se inoltra una domanda solo dopo l'inizio del servizio, senza aver rispettato la chiamata, si rende comunque punibile.

Art. 18 Decisione

- *capoverso 1*: la commissione d'ammissione viene abolita. Le ammissioni saranno decise dall'organo d'esecuzione.

Nel rispetto dei principi generali della procedura amministrativa, l'organo d'esecuzione non entra in materia nei casi seguenti: se il richiedente non è soggetto all'obbligo di prestare servizio militare, se non ha risolto le lacune di una domanda incompleta entro il termine che gli è stato segnalato oppure se ha vincolato la sua dichiarazione ai sensi dell'articolo 16*b* capoverso 1 a condizioni e riserve (cfr. art. 16*b* cpv. 2).

- *capoverso 2*: la procedura d'ammissione rimane gratuita. La procedura amministrativa di prima istanza non prevede risarcimenti delle parti.

Art. 18a Notifica della decisione

- *capoverso 1*: la notifica della decisione al DFE viene abrogata, poiché è abolito anche il suo organo di controllo. La notifica all'organo d'esecuzione diventa invece superflua, dato che la decisione viene presa direttamente da quest'ultimo e non più, come in precedenza, dalla commissione d'ammissione.

- *capoverso 2*: la Commissione di ricorso del DFE aveva autorizzato il ritiro della domanda anche dopo la decisione di ammissione al servizio civile, a condizione che quest'ultima non fosse ancora entrata in vigore. Questa possibilità presenta aspetti problematici, poiché potrebbe incoraggiare eventuali abusi. Sarebbe infatti possibile utilizzare una domanda d'ammissione al servizio civile come uno strumento per ottenere un rinvio del servizio militare precedentemente rifiutato dall'Amministrazione militare. Una volta ottenuto *de facto* il rinvio basterebbe ritirare, a servizio militare iniziato, la domanda. Il capoverso 2 intende escludere una simile eventualità. D'ora in poi la procedura d'ammissione sarà portata a termine nel giro di pochi giorni e si concluderà con una decisione formale. Se la domanda sarà inoltrata entro i termini stabiliti, la prima istanza disporrà di una decisione prima dell'inizio del servizio militare seguente.

Chi viene ammesso al servizio civile e vuole tuttavia prestare servizio militare, può chiedere ai sensi dell'articolo 11 capoverso 3 lettera b LSC di essere incorporato nell'esercito.

Art. 18b Ammissione durante il servizio militare

La legge riprende l'articolo 12 dell'ordinanza del 5 dicembre 2003¹⁵ sulla procedura d'ammissione al servizio civile che, in accordo con l'articolo 17 capoverso 1 secondo periodo, precisa che il richiedente può essere licenziato dal servizio militare solo

¹⁵ RS 824.016

se presenta di persona la decisione di ammissione al posto di comando competente. Può succedere che, per ragioni logistiche, non sia possibile licenziarlo il giorno stesso della notifica della decisione di ammissione, ad esempio se la truppa si trova in un luogo discosto o se la comunicazione perviene soltanto tardi la sera. In questi casi eccezionali il licenziamento deve avvenire al più tardi il giorno seguente.

Art. 18c e 18d

Questi articoli possono essere abrogati: l'articolo 18c diventa l'articolo 18a capoverso 1, il contenuto dell'articolo 18d viene ripreso dall'articolo 18 capoverso 2. I capoversi 2 e 3 dell'articolo 18d vengono semplicemente a cadere, dato che l'audizione personale, di cui disciplinavano le circostanze collaterali, non esiste più nella variante «prova di fatto»; il capoverso 4 è inutile, perché si limita a stabilire un aspetto che comunque vale già di per sé.

Art. 19 cpv. 2-5

L'accesso a dati del casellario giudiziale può avvenire sulla scorta di considerazioni concernenti la sicurezza di terze persone nel caso di impieghi in settori delicati (ad es. a contatto con bambini), quando la buona condotta del civilista è di cruciale importanza per stabilire la sua idoneità. Per poter stabilire nel singolo caso l'esistenza di un eventuale pericolo, l'organo d'esecuzione deve poter accedere, prima di decidere un impiego, non solo ai dati relativi alle condanne penali passate in giudizio, ma anche a quelli concernenti eventuali procedimenti pendenti. La norma che qui vi proponiamo chiarisce che dubbi fondati sull'effettiva idoneità per un determinato impiego sono sufficienti all'organo d'esecuzione per decidere di ignorare un accordo in vista di un futuro impiego o per decidere l'interruzione di un impiego in corso. Poiché i dati concernenti procedimenti penali pendenti toccano da vicino i diritti della personalità e celano il pericolo di un giudizio a priori, abbiamo previsto che, per accedervi, occorra l'esplicito assenso dell'interessato. Se egli si oppone, è possibile rifiutargli l'impiego in un settore delicato, poiché sarebbe impossibile giudicare della sua buona condotta e, di conseguenza, della sua idoneità. Le autorità dispongono pertanto di un certo margine di manovra per i casi in cui, malgrado il richiedente si opponga, non sorgono dubbi in merito alla sua attitudine. Purché non dia per scontata la colpevolezza della persona interessata, l'eventualità che l'organo di esecuzione, sulla base dei dati del casellario giudiziale, nutra dubbi sull'idoneità di un civilista non rappresenta di per sé un'infrazione al principio della presunzione d'innocenza. I dati concernenti procedure penali pendenti possono essere richiesti per iscritto al casellario giudiziale, conformemente all'articolo 367 capoverso 4^{bis} CP. L'organo d'esecuzione, inoltre, è autorizzato a rivolgersi alle autorità di perseguimento penale per informazioni più dettagliate, poiché può darsi che dal casellario giudiziale stesso non si comprenda la portata effettiva di un'imputazione. La richiesta di informazioni va tuttavia limitata entro i termini posti dalla tutela dei diritti della personalità di terze persone ed entro quanto strettamente necessario per chiarire la situazione nell'ambito del servizio civile. Non dimentichiamo che può essere anche nell'interesse dell'imputato che l'organo d'esecuzione disponga di informazioni supplementari, che possono eventualmente contribuire a indurlo a prendere una decisione favorevole.

Se le condizioni di cui al capoverso 5 sono date, l'organo d'esecuzione è autorizzato, in base all'articolo 23 LSC, non solo a rifiutare un accordo concernente un impiego,

ma anche a decidere di interrompere un impiego in corso, oppure ad attribuire il civilista a un altro posto. La reputazione non impeccabile e i conseguenti dubbi in merito all'idoneità per un determinato impiego possono costituire i «motivi gravi» che l'articolo 23 LSC esige per l'interruzione di un impiego.

Art. 26 cpv. 4 e 5

Questi capoversi vengono cassati, poiché negli ultimi anni non sono stati applicati. Ciò si spiega, presumibilmente, con il miglioramento delle prestazioni della compensazione di perdita di guadagno e con una maggiore flessibilità nella definizione degli impieghi.

Art. 29 cpv. 4

Questo nuovo capoverso colma una lacuna nella legge oggi in vigore. Se lo Stato obbliga giovani cittadini a prestare servizio civile, non è accettabile che faccia loro sopportare l'intero rischio legato all'effettivo conseguimento delle prestazioni loro dovute in cambio: se l'istituto d'impiego è insolubile, lo Stato deve assumersi la responsabilità. Si tratta di gestire l'obbligo di leva sulla base di un principio di parità. Nel caso di persone giuridiche l'insolvenza risulta dalla dichiarazione di fallimento; nel caso di persone fisiche da una procedura di pignoramento senza risultati. In quest'ultimo caso non è necessario che il civilista sia stato a sua volta pignorato.

Il pagamento delle prestazioni da parte dell'organo d'esecuzione consente di trasferire alla Confederazione (cessione legale) le pretese che il civilista avanza nei confronti dell'istituto d'impiego. Questi casi sono rari e il rischio finanziario assunto dallo Stato è pertanto limitato. Per assumere misure efficaci che permettano di evitare impieghi in istituti minacciati da insolvenza, l'organo d'esecuzione dovrebbe sviluppare un'intensa attività di controllo, i cui costi sarebbero di molto superiori a quelli a cui si va incontro con la soluzione proposta.

Art. 40a

Non si intende introdurre un'uniforme per i civilisti, né contrassegni unitari per tutti gli impieghi. Si tratta piuttosto di rendere riconoscibili quegli impieghi che avvengono a stretto contatto con la popolazione, così da differenziarli, in particolare, dalla protezione civile. Priorità verrà attribuita alla distribuzione di capi di abbigliamento (come ad es. magliette, copricapo o gilet) semplici, funzionali e robusti, specialmente previsti contro le intemperie o per lavori particolari.

La decisione di portare gli abbigliamento forniti è lasciata alla discrezionalità di ognuno, poiché – come già detto – non si vuole introdurre un'uniforme e poiché, d'altra parte, occorre dare la precedenza alle prescrizioni che i singoli istituti d'impiego emanano in merito alla tenuta dei loro collaboratori (si pensi ad es. al settore sanitario). I civilisti saranno liberi anche di decidere se ritirare o meno gli abiti, una misura questa che permette di limitare ulteriormente i costi dell'applicazione del presente articolo.

Art. 46 cpv. 1^{bis}

Per «istituti della Confederazione» si intendono le unità amministrative che figurano nell'allegato dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Se l'organo d'esecuzione del servizio civile le riconosce come istituti d'impiego, esso chiede loro di versare una tassa come compensazione per la forza lavoro di cui beneficiano. Nel 2006, 8 unità amministrative hanno versato un volume complessivo di 82 000 franchi all'anno a questo titolo; nel 2007, 11 unità amministrative hanno versato 133 000 franchi. Questi fondi confluiscono direttamente nelle casse della Confederazione e non sono pertanto a disposizione dell'organo d'esecuzione. Tra servizi della Confederazione, per tasse e contributi non esiste di norma alcun computo delle prestazioni.

Questi trasferimenti di fondi tra servizi federali, che sono neutrali rispetto al bilancio generale della Confederazione, vanno evitati; le istituzioni coinvolte vanno esonerate dall'obbligo di versare una tassa. La portata di questa esenzione è limitata, poiché possono diventare istituti d'impiego per il servizio civile solo le unità amministrative che svolgono compiti o organizzano progetti nei termini previsti dall'articolo 4 capoverso 1.

Art. 63 Ricorso al Tribunale amministrativo federale

Le disposizioni degli articoli 63 e 64 capoverso 2 vengono riassunte in un'unica norma:

- Il *capoverso 1* corrisponde all'attuale articolo 63.
- Il *capoverso 2* corrisponde all'attuale articolo 64 capoverso 2. Anche l'adeguamento di una decisione di riconoscimento costituisce, sostanzialmente, una decisione di riconoscimento e non deve, pertanto, essere menzionato a parte.
- Il *capoverso 3* riprende un disciplinamento contenuto in precedenza nell'ordinanza del 5 dicembre 2003¹⁷ sulla procedura d'ammissione al servizio civile, che dal punto di vista formale va ora sancito a livello di legge.

Art. 64

Questo articolo è abrogato per i seguenti motivi:

- Il *capoverso 1* viene a cadere poiché nel testo della LSC non occorre ribadire esplicitamente la validità del diritto che disciplina la procedura amministrativa federale in generale;

¹⁶ RS 172.010.1
¹⁷ RS 824.016

- *capoverso 1bis*: l'introduzione del sistema basato sulla prova di fatto abolisce l'esame materiale dei motivi di coscienza adottati e con esso anche le facoltà di controllo e di ricorso del DFE. Dato che le decisioni di ammissione vengono prese dall'organo d'esecuzione e non più dalla commissione d'ammissione, il DFE non dispone più, in ogni caso, di un diritto di ricorso: un'unità amministrativa non può ricorrere contro le decisioni di un servizio ad essa subordinato. Può utilizzare invece altri strumenti, quali il diritto di impartire istruzioni o il diritto di avocazione.
- L'attuale *capoverso 2* diventa il nuovo articolo 63 capoverso 2.

Art. 80 cpv. 1bis lett. a, 1ter, 1quater e 3

- Il *capoverso 1bis lettera a* viene abrogato, poiché con l'introduzione della prova di fatto viene a cadere la necessità di motivare la domanda.
- Il *capoverso 1ter* tiene in considerazione la necessità di ancorare a una base legale l'uso sistematico del nuovo numero di assicurato AVS. La formulazione è mutuata dal disegno di revisione della LM (art. 146 cpv. 2).
- Il *capoverso 1quater* costituisce la base giuridica esplicita che consente di archiviare i dati necessari a decidere dell'esclusione conformemente all'articolo 12 o a chiarire l'idoneità per impieghi particolari ai sensi dell'articolo 19 capoversi 2–5.
- L'attuale *capoverso 3* può essere abrogato, poiché i servizi che menziona (rinviando al cpv. 2) sono semplici destinatari di dati, che vengono loro notificati. Non vanno pertanto considerati parti coinvolte a pieno titolo, autorizzate a immettere informazioni nelle banche dati del servizio civile e apporrtarvi modifiche (si vedano l'art. 3 cpv. 1 lett. g e l'art. 16 cpv. 1 lett. g dell'ordinanza del 14 giugno 1993¹⁸ relativa alla legge federale sulla protezione dei dati, OLPD). Questi servizi devono gestire l'eventuale trasmissione dei dati loro notificati nel rispetto delle basi giuridiche che concernono specificatamente i loro sistemi di informazione. Un caso a parte è costituito dagli incaricati dell'esecuzione menzionati dal capoverso 2 lettera f, che svolgono un altro ruolo e che godono dello stesso diritto di consultare il sistema di informazione riservato all'organo d'esecuzione. I dettagli concernenti la notifica di dati personali da parte di questi servizi sono disciplinati altrove (art. 80b cpv. 3 LSC).

Art. 80a Gestione di atti

Poiché la commissione d'ammissione è abolita, vengono a cadere il capoverso 1 lettere e–f, il capoverso 1bis, il capoverso 2 secondo periodo, il capoverso 2bis e l'attuale capoverso 3 (quest'ultimo poiché durante la procedura d'ammissione il richiedente non sarà più chiamato a fare dichiarazioni dallo spiccato carattere personale in merito al suo conflitto di coscienza).

Dall'attuale *capoverso 4* non risulta chiaro se ci riferisca anche alla comunicazione di dati che necessitano di una *protezione particolare*. L'articolo 7 dell'ordinanza sul sistema d'informazione del servizio civile, che si basa proprio sul capoverso in

¹⁸ RS 235.11

questione, contiene tuttavia un catalogo di destinatari di dati personali, tra i quali risultano anche informazioni che è necessario proteggere. La comunicazione di dati personali da tutelare va sancita in modo formale a livello di legge (art. 19 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 17 cpv. 2 della legge federale del 19 giugno 1992¹⁹ sulla protezione dei dati, LPD). Per questa ragione, l'attuale capoverso 4 costituisce una base giuridica insufficiente e va pertanto abrogato. Gli subentra il nuovo articolo 80b, che disciplina le categorie dei destinatari di dati personali che necessitano di particolare protezioni e gli scopi dell'eventuale loro comunicazione.

L'attuale *capoverso 5* può essere abrogato. L'obbligo di trasmettere gli atti d'esecuzione all'Archivio federale è infatti già sancito dall'articolo 6 della legge federale del 26 giugno 1998²⁰ sull'archiviazione (LAr, RS 152.1). Non occorre, pertanto, che anche la LSC disciplini questo aspetto. È probabile che in futuro l'Archivio federale rinunci a conservare le dichiarazioni prodotte sulla scorta della «prova di fatto», dato che non presentano praticamente alcun interesse per la ricerca storica.

Art. 80b Comunicazione di dati personali

Questo nuovo articolo assicura la base giuridica formale, che finora mancava, per disciplinare la comunicazione di dati personali che necessitano di *particolare protezione*:

- Il *capoverso 1* si rifà alla lista di cui all'articolo 7 dell'ordinanza sul sistema d'informazione del servizio civile e nomina le singole categorie di servizi e persone a cui possono essere comunicati dati personali di questo tipo e, di volta in volta, a quale scopo.

In merito alla lettera c, precisiamo nuovamente che la dichiarazione di idoneità al servizio militare concerne le persone che hanno presentato una domanda d'ammissione al servizio civile (ciò che si deduce dagli art. 10 e 11 LSC), mentre la dichiarazione di idoneità all'impiego concerne le persone che sono state ammesse al servizio civile (art. 11 cpv. 3 lett. a LSC).

La lettera d considera la notifica di dati agli scopi seguenti: calcolare il numero di giorni di servizio militare non prestati, aggiornare il sistema di gestione di dati personali dell'esercito, assegnare i giovani soggetti all'obbligo di leva che non sono stati ammessi al servizio civile, trattare domande di reintegrazione nell'esercito, controllare che le prestazioni lavorative richieste siano state effettivamente fornite, coordinare le chiamate in servizio di persone tenute a prestare un lavoro, che non sono state escluse dall'esercito.

- Il *capoverso 2* riprende il disciplinamento di cui all'articolo 7 lettera c dell'ordinanza sul sistema d'informazione del servizio civile. Poiché gli organi incaricati della sua applicazione hanno lo stesso diritto di consultare il sistema d'informazione del servizio civile riservato all'organo d'esecuzione, ma svolgono un ruolo sostanzialmente diverso da quello degli altri destinatari di dati personali, per loro è stato previsto un *capoverso a parte*.

¹⁹ RS 235.1

²⁰ RS 152.1

- Il *capoverso 3* riprende quanto stabilito dall'attuale articolo 80 capoverso 3 LSC, che sarà abrogato, disciplina la comunicazione di dati personali a terzi da parte dei servizi incaricati dell'esecuzione, entro i termini posti dal loro mandato.

Disposizione transitoria

Art. 83b

Le domande pendenti verranno giudicate in base alla nuova normativa. A questo scopo occorrerà eventualmente chiedere al candidato una dichiarazione, dove egli affermi di voler prestare servizio civile «ai sensi della presente legge» e di riconoscere pertanto le condizioni poste dalla LSC.

La situazione di chi ha finora beneficiato dell'effetto sospensivo dell'obbligo di presentarsi al servizio militare successivo, conseguenza della presentazione di una domanda d'ammissione, non cambierà.

Modifiche di altri atti normativi:

Codice penale (CP)

Art. 365 cpv. 2 lett. l–m

L'articolo 367 capoverso 2 lettera j CP riserva all'organo d'esecuzione la possibilità di accedere ai dati del casellario giudiziale. Le finalità di questo accesso, tuttavia, sono disciplinate solo a livello di ordinanza. Il catalogo dei compiti per i quali è possibile consultare il casellario giudiziale, previsto dall'articolo 365 capoverso 2, va completato con i compiti previsti dall'esecuzione della LSC (lettere l–m). L'esclusione dal servizio civile menzionata alla lettera l fa riferimento all'articolo 12 LSC, mentre l'esame dell'idoneità per impieghi in settori delicati (ad. es. a contatto con bambini) è prevista dall'articolo 19 capoverso 3 LSC ed è legata a considerazioni concernenti la sicurezza di terzi.

L'introduzione delle lettere l e m è controversa e dovrà essere chiarita al momento della redazione finale, dato che potrebbero essere rese superflue dall'entrata in vigore di una legge federale sui sistemi di informazione militari, che dovrebbe comprendere disposizioni analoghe.

Art. 367 cpv. 4bis

All'organo d'esecuzione deve essere garantita la facoltà di accedere, con il permesso del richiedente, ai dati relativi a una procedura penale pendente, in modo da poter verificare se egli sia idoneo a un impiego in settori di carattere particolare. Rimandiamo in merito a quanto osservato a proposito dell'articolo 19 capoversi 2–5 LSC.

Legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG)

Art. 21 cpv. 1 ultimo periodo

L'articolo 21 LIPG menziona i servizi cui spetta l'esecuzione della normativa sulle indennità di perdita di guadagno (ossia quelli autorizzati, allo stesso scopo, a ricorrere in maniera sistematica al numero AVS). Questa lista non contempla l'organo d'esecuzione del servizio civile, e va pertanto completata.

2.2

LTEO

Art. 8 cpv. 1 e 1^{bis}

- Il *capoverso 1* va adeguato in seguito all'abrogazione della regola dei 3 giorni prevista dall'attuale articolo 15. La nuova norma stabilisce che la tassa d'esonazione sia ridotta della metà solo se è stata prestata effettivamente più della metà del servizio dovuto. Un servizio che va dai 3 giorni alla metà del servizio dovuto, pertanto, non comporterà più alcuna riduzione della tassa.
- Il *capoverso 1^{bis}* tiene conto della circostanza che un periodo di servizio civile breve conta almeno 26 giorni. Nel contempo sostituisce il ritmo biennale in vigore finora con un ritmo annuale, poiché con il sistema Esercito XXI anche la persona soggetta all'obbligo di prestare servizio militare è tenuta, dopo la scuola reclute, a presentarsi a un corso di ripetizione annuale fino ad assolvimento completo del servizio dovuto.

Art. 12 cpv. 1 lett. a, d

Secondo l'articolo 11 LTEO, nel rispetto della legislazione sull'imposta federale diretta la tassa d'esonazione è riscossa sulla base del reddito netto complessivo conseguito dall'assoggettato in Svizzera e all'estero.

Conformemente alla LIFD, vengono detratti 2500 franchi dal reddito di coniugi non separati legalmente o di fatto. Per evitare sovrapposizioni è necessario abrogare la deduzione parallela prevista dalla LTEO. Le deduzioni sociali di cui all'articolo 213 LIFD non sono toccate.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 33 capoverso 1 lettera h^{bis} LIFD, a partire dal 1° gennaio 2005 vengono detratte le spese per disabilità del contribuente o delle persone al sostentamento delle quali egli provvede. L'articolo 12 capoverso 1 lettera d LTEO perde quindi ogni ragion d'essere.

Art. 13 cpv. 1

Sulla base delle considerazioni esposte al numero 1.2.1.2 (rapporto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni) proponiamo di aumentare la tassa minima e di portarla da 200 a 400 franchi.

Art. 15

Nel rispetto del principio della parità di trattamento di fronte all'obbligo militare, ma anche per semplificare la procedura, va modificata la riduzione della tassa in caso di servizio prestato solo in parte; va soprattutto abrogata la regola dei 3 o 5 giorni attualmente in vigore. Ora beneficerà di una riduzione solo chi avrà prestato più della metà del servizio annuale dovuto (in caso di servizio civile almeno 14 giorni). Il nuovo disciplinamento intende porre un freno ai differimenti e alle prestazioni «à la carte». Secondo l'ordinanza dell'Assemblea federale del 4 ottobre 2002²¹ sull'organizzazione dell'esercito (Organizzazione dell'esercito, OEs), dopo la scuola

²¹ RS 513.1

reclute vanno prestati 19 giorni di servizio all'anno, fino al completamento dei giorni dovuti. Non ha senso, pertanto, «premiare» il contribuente con una riduzione del 50 per cento già dopo 3 giorni all'anno di servizio prestato (e con l'esenzione completa dal pagamento della tassa a partire dalla metà dei giorni prestati), mentre sarebbe tenuto a prestare 19 giorni.

Art. 19

Adeguamento formale della rubrica.

Art. 24 cpv. 2 lett. i

Già dal 2004 i giorni di servizio prestati in seno a corpi di vigili del fuoco non comportano più alcuna riduzione della tassa d'esenzione: anche il rinvio alle istanze cantonali, regionali e comunali responsabili in questo ambito, pertanto, può essere stralciato.

Art. 33

Abrogare la diffida consente non solo di abbreviare la procedura di riscossione, ma anche di alleviare l'onere amministrativo dei servizi cantonali incaricati dell'applicazione della LTEO. I Cantoni fanno presente che, nelle procedure d'esecuzione, viene negato il diritto a ricorrere contro la diffida. Secondo i servizi che gestiscono le esecuzioni e i fallimenti, considerato il fatto che la diffida rappresenta una decisione, occorre prevedere un diritto di ricorso. La possibilità di adire il Tribunale federale contro una tassa di diffida (sulla base della garanzia dei rimedi giuridici sancita dall'art. 29a Cost.) complica la procedura di riscossione. L'onere amministrativo legato al mantenimento della diffida sarebbe troppo elevato, per cui proponiamo di abrogarla. Ricordiamo inoltre che anche l'articolo 165 LIFD prevede un unico richiamo.

Art. 34 cpv. 1

Modifica legata a quella dell'articolo 33 (abrogazione della diffida).

Art. 39 cpv. 1 e 2

Grazie a questa nuova norma, la tassa d'esenzione versata da chi ha rinviato il servizio verrà rimborsata solo quando egli avrà prestato la totalità dei giorni dovuti. Si adotta così anche per il servizio militare una regola applicata sinora solo al servizio civile. In questo modo sarà inoltre possibile arginare le domande di rinvio e ottemperare all'articolo 12 OE e all'articolo 13 capoverso 2 della legge militare. Il primo stabilisce che i militari di truppa sono tenuti ad assolvere 6 o 7 corsi di ripetizione (scuola reclute più lunga nel primo caso, scuola reclute più breve nel secondo). L'altro prevede che l'obbligo di prestare servizio militare duri, per i militari di truppa, sostanzialmente sino alla fine dell'anno in cui compiono 30 anni, oppure, se entro quel termine non hanno ancora prestato il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione, sino alla fine dell'anno in cui compiono 34 anni. Questi 4 anni supplementari consentono di recuperare i corsi di ripetizione che sono stati rinviati. A chi fa ricorso a questa possibilità sarà rimborsata completamente la tassa d'esenzione versata, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo disciplinamento qui

proposto. In questo modo si facilita il lavoro dei servizi cantonali incaricati di riscuotere la tassa, che d'ora in poi dovranno semplicemente verificare che sia stato assolto l'intero obbligo di servizio, la cui durata è chiaramente definita dalla legislazione sul servizio militare e sul servizio civile.

Art. 40

Adeguamento formale sulla scia della modifica del CP (art. 333 cpv. 2 lett. b CP).

Art. 41 cpv. 4

L'articolo 41 capoverso 4 riprende il testo attualmente in vigore, ma costituisce, di per sé, una nuova norma. Questa è necessaria allo scopo di scongiurare ripercussioni inappropriate dell'articolo 333 capoverso 6 lettera b CP, che raddoppia l'attuale termine di prescrizione di 5 anni. In tal modo si ribadisce che il vecchio termine di 5 anni è sufficiente, soprattutto poiché nel diritto penale il termine di prescrizione per una contravvenzione è di soli 3 anni (cfr. art. 109 CP).

Art. 47 cpv. 3

Dato che l'articolo 12 capoverso 1 lettera a è stato abrogato, anche l'adeguamento al rincarato della deduzione per assoggettati coniugati non ha più ragion d'essere.

3

Ripercussioni

3.1

Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1

Ripercussioni finanziarie della revisione

3.1.1.1

LSC

Per calcolare il potenziale di risparmio realizzabile grazie alla revisione della LSC occorre fare riferimento ai 5,5 milioni di franchi iscritti nel piano finanziario 2009 per il gruppo di prodotti «ammissione». Da tale cifra vanno poi dedotte le seguenti posizioni:

1. tutte le spese legate a quanto resterà della procedura d'ammissione;
2. quella parte di spese generali ripartita sui gruppi di prodotti che non è possibile risparmiare semplificando la procedura d'ammissione (tra queste figura una parte importante dell'*overhead* come pure la maggior parte delle spese per informatica e telecomunicazioni);
3. le spese supplementari nel settore degli impieghi, che saranno causate dall'aumento probabile delle ammissioni al servizio civile (va ad ogni modo tenuto conto che un maggior numero di giorni di servizio prestati significherà anche un aumento dei contributi versati dagli istituti d'impiego; nel calcolo di queste spese supplementari si tiene conto dei costi amministrativi e dei costi d'introduzione, ma non dei costi supplementari legati al maggior fabbisogno di personale).

È possibile affermare che la somma delle spese dirette e indirette legate a quanto resterà della procedura d'ammissione (costi collaterali e costi per il personale) e

delle spese generali, che non è possibile eliminare, si aggirerà attorno a 1,2 milioni di franchi (ipotesi: 0,8 posti per quanto resterà della procedura d'ammissione e un massimo di 2500 domande d'ammissione all'anno). Complessivamente, il potenziale di risparmio si situerà pertanto attorno ai 4,3 milioni di franchi, ossia il 78 per cento delle spese pianificate per il 2009. La richiesta formulata dalla mozione Studer, ossia rendere la futura procedura d'ammissione meno onerosa dal punto di vista finanziario, sarà in tal modo chiaramente esaudita.

Come accennato, il quadro cambia tuttavia lievemente se non si considera soltanto la procedura d'ammissione: poiché con ogni probabilità il numero di persone ammesse al servizio civile aumenterà, lo stesso varrà per le spese legate al settore impieghi, per un importo che si aggirerà attorno ai 700 000 franchi all'anno. Di conseguenza, il potenziale di risparmio dell'organo d'esecuzione si riduce a circa 3,6 milioni di franchi, ossia il 65 per cento delle spese preventivate.

A questa cifra va aggiunto il potenziale di risparmio straordinario di 85 000 franchi da parte della Segreteria generale del DFE per l'anno 2010, a seguito della soppressione del servizio preposto al controllo delle decisioni di ammissione. Nell'ambito del PRC (Piano di rinuncia a determinati compiti) la Segreteria generale ha già ridotto le risorse a disposizione, impiegandole soltanto a termine.

L'effettiva realizzazione del potenziale di risparmio insito nella revisione della LSC è legata a numerose incognite. Solo a partire dal momento dell'entrata in vigore della revisione sarà possibile cominciare a risparmiare. Non è ancora dato prevedere quando questo avverrà: tutto dipende dal ritmo dei dibattiti parlamentari. I primi risparmi potranno essere facilmente realizzati: la commissione, infatti, interromperà subito le sue attività. Le economie ottenute saranno tuttavia inferiori se, a seguito del necessario smantellamento di posti, andrà adottato un piano sociale. D'altra parte, l'aumento delle spese nel settore impieghi a seguito del probabile incremento del numero di ammissioni non interverrà immediatamente, ma si registrerà in maggior misura solo a partire dall'anno seguente l'entrata in vigore della revisione.

Parallelamente all'adozione del sistema basato sulla «prova di fatto» dovranno essere ripensate le modalità di introduzione al servizio civile dei richiedenti ammessi: ciò provocherà spese supplementari che per il momento è ancora difficile quantificare, e che andranno coperte, nella misura del possibile, con i crediti che il budget globale destina all'organo d'esecuzione per la realizzazione di corsi di presentazione e di formazione. Infine, non viene tenuto conto delle ripercussioni finanziarie legate a un eventuale aumento, a lungo termine, del numero di posti di lavoro nel settore impieghi.

La revisione dell'articolo 26 LSC (abrogazione dell'obbligo di rimborsare ai Cantoni le spese assistenziali occasionate da un civilista) rappresenta per la Confederazione un risparmio minimo. Questo sgravio verrebbe infatti controbilanciato dall'entrata in vigore del nuovo articolo 29 capoverso 4 LSC (la Confederazione corrisponde le prestazioni in denaro che un istituto d'impiego divenuto insolubile non è più in grado di versare). Tutt'al più ci si potrà attendere un aumento estremamente limitato delle spese supplementari a carico della Confederazione, coperte dall'organo d'esecuzione nell'ambito del suo budget globale.

Dotare i civilisti di segni di riconoscimento da portare durante il servizio (art. 40a LSC) comporterà costi supplementari, che sarà tuttavia possibile contenere ottimizzando la procedura di distribuzione. Queste spese saranno coperte con il budget globale dell'organo d'esecuzione.

3.1.1.2 LTEO

È probabile che la revisione comporterà entrate supplementari per circa 2 milioni di franchi, l'80 per cento delle quali andrà alla Confederazione e il 20 per cento ai Cantoni.

3.1.2 Altre ripercussioni della revisione

3.1.2.1 LSC

Effettivi dell'esercito

Il numero di domande d'ammissione al servizio civile dipende essenzialmente da quanti giovani soggetti all'obbligo militare sono dichiarati idonei e dal fattore di moltiplicazione applicato per calcolare la lunghezza del servizio civile.

Già precedentemente il fattore 1,5 influiva in modo sostanziale sull'attrattiva del servizio civile. Il numero molto limitato di condanne penali militari per obiettori di coscienza indica che oggi chi non intende, per motivi personali, prestare servizio militare dispone di una valida alternativa.

A questo proposito, occorre fare due considerazioni:

- in primo luogo: la semplificazione della procedura avrà un influsso soprattutto sui giovani che, pur essendo effettivamente confrontati con un problema di coscienza a causa dell'obbligo militare, non si sentono di redigere una domanda e di esporre il loro conflitto nel quadro di un'audizione (poiché non riescono a presentare le loro idee in modo strutturato o poiché incontrano difficoltà nell'espressione orale o scritta);
- in secondo luogo: un eventuale aumento delle domande d'ammissione al momento dell'entrata in vigore della revisione, dovrà essere ad ogni modo in gran parte attribuito a quei giovani che non intendono comunque prestare servizio militare e che, con il diritto attualmente in vigore, si fanno riformare al momento del reclutamento.

Riteniamo pertanto che le ripercussioni della revisione di legge possano essere quantificate come segue:

	2007	pronostico 2010	prova di fatto 1.5
domande d'ammissione	1727	2000	2500
decisioni	1681	2000	2500
domande accolte	1463 = 87 %	1700 = 85 %	2250 = 90 %
domande respinte	218 = 13 %	300 = 15 %	250 = 10 %

Queste cifre non sono tali da mettere in pericolo gli effettivi di cui l'esercito ha bisogno. Poiché il numero di persone scartate sarà minore, la soluzione proposta contribuirà, inoltre, a rafforzare il rispetto del principio della parità di trattamento di fronte all'obbligo militare.

Sulla base dei dati raccolti sinora, si suppone che il 90 per cento dei richiedenti sarà ammesso al servizio civile. Oramai da anni, infatti, la percentuale di domande respinte per lacune formali non supera il 10 per cento. Possiamo legittimamente presumere che questa quota non cambierà di molto.

Personale della Confederazione

Per le considerazioni in merito alle ripercussioni della revisione della LSC a livello di personale della Confederazione rinviamo al numero 1.4.1.1.

3.1.2.2 LTEO

Le modifiche della LTEO non avranno praticamente alcuna ripercussione sui servizi della Confederazione incaricati del controllo. Questi continueranno ad assumere i loro attuali compiti di ispezione e consulenza nella stessa misura.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

3.2.1 LSC

Se il numero di civilisti aumenterà, i giorni di servizio da loro prestati arrecheranno un notevole beneficio a Cantoni e Comuni.

3.2.2 LTEO

Per i Cantoni non si possono fare previsioni dettagliate, poiché i servizi incaricati dell'accertamento e della riscossione della tassa presentano di volta in volta strutture organizzative diverse. Le modifiche proposte, ad ogni modo, dovrebbero facilitare tutte le operazioni loro affidate (tassazione, prelievo ed eventuale rimborso).

3.3 Ripercussioni per l'economia

3.3.1 LSC

A causa del fattore 1,5 il civilista rimane assente dal posto di lavoro o dalla scuola che frequenta più a lungo di chi presta servizio militare, e costa di più, tanto all'economia pubblica quanto al fondo IPG. Se la trasformazione della procedura d'ammissione porterà a un incremento del numero di civilisti o dei giorni di servizio che ognuno di loro sarà tenuto a prestare, questi costi supplementari aumenteranno, e andranno a carico dei datori di lavoro.

Nel 2006 il fondo IPG ha versato circa 30 milioni di franchi, corrispondenti a 314 323 giorni di servizio civile prestati. La variante basata sulla «prova di fatto» causerebbe all'IPG 8 milioni di franchi di spese supplementari all'anno.

D'altro canto, dal 2004 le regole d'applicazione sono meno restrittive: per stabilire i singoli impieghi è ora possibile tenere conto dei bisogni del datore di lavoro e della formazione professionale del civilista. Non è più obbligatorio, inoltre, che il primo

servizio sia svolto sull'arco di un lungo periodo e ora è di regola possibile prestare l'intero servizio civile in una volta sola.

Il civilista ha la possibilità di conoscere nuovi settori professionali e di entrare in contatto con situazioni sociali che gli sono magari sconosciute. Il servizio civile permette di acquisire competenze personali e professionali che possono costituire un plusvalore sul mercato del lavoro. Una volta terminato il servizio, capita spesso che i giovani restino in contatto con l'ambiente in cui hanno lavorato e con l'istituto che li ha impiegati, e che cambino persino indirizzo professionale o che decidano di intraprendere una nuova formazione. Il servizio civile, pertanto, può contribuire a ottimizzare la distribuzione delle risorse umane sul mercato del lavoro e costituire un prezioso strumento di integrazione professionale dei giovani.

A prescindere dalle spese supplementari legate alle indennità di perdita di guadagno, questi vantaggi compensano largamente gli oneri supplementari cui abbiamo accennato all'inizio del capitolo.

3.3.2 LTEO

Se gli obiettivi posti dalla mozione saranno raggiunti, è probabile che per i militi il servizio personale diventerà l'opzione più interessante. L'onere che l'economia sarebbe chiamata a fronteggiare non sarebbe superiore a quello che comporta il servizio militare.

4 Programma di legislatura

Il presente messaggio è previsto dal programma di legislatura 2007–2011²² (obiettivo 7: Attuare la politica di sicurezza).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

5.1.1 LSC

Occorre chiedersi se la soluzione basata sulla «prova di fatto», con cui si rinuncia all'esame dei motivi di coscienza, sia compatibile con il dettato costituzionale. Il professor Pierre Tschannen, dell'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna, è stato incaricato di redigere una perizia in merito²³. Riassumiamo qui di seguito le questioni essenziali che egli ha sollevato.

La Costituzione definisce il servizio civile un servizio sostitutivo, lasciando in questo modo intendere che il servizio militare rappresenta la regola, e il servizio civile l'eccezione. Dato che chi invoca un trattamento speciale deve anche essere in grado di motivare la sua richiesta, per prestare servizio civile occorre una giustifica-

²² FF 2008 597, in particolare pagg. 638 e 666

²³ GAAC 2007.4

zione specifica. L'autorizzazione a prestare servizio civile sottostà pertanto a precise condizioni. Ciò esclude la libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile.

La Costituzione non indica invece in che modo vada comprovata l'effettiva esistenza di una situazione di eccezione. Fondamentalmente si presentano qui due possibilità: prendere in esame le ragioni di coscienza addotte o riferirsi al principio della «prova di fatto». Al pari della prima, anche la seconda opzione non può essere equiparata a una libera scelta tra servizio militare e servizio civile. Concedere la libertà di scelta significherebbe, infatti, rinunciare a richiedere qualsiasi prova. Nel caso della soluzione basata sulla «prova di fatto», al contrario, seppure la decisione di ammissione non dipenda dal giudizio materiale di un'autorità statale, si chiede comunque di attestare l'effettiva esistenza di un conflitto di coscienza legato all'obbligo di leva: la disponibilità a compiere una determinata azione (in questo caso: assumersi l'onere di prestare un servizio di una durata una volta e mezza maggiore di quello regolare) viene infatti giudicata come prova sufficiente.

Il testo costituzionale non si oppone all'applicazione della soluzione basata sulla «prova di fatto», né d'altra parte sono emersi elementi contrari durante i dibattiti parlamentari in vista della nuova Costituzione. In tale occasione si è invece rilevata la necessità di disciplinare a livello di legge le modalità del servizio civile, in particolare per quanto riguarda la procedura d'ammissione.

Sulla base del dettato costituzionale, pertanto, la procedura d'ammissione potrebbe fondarsi tanto su un esame dei motivi di coscienza, quanto su una semplice «prova di fatto» oppure anche su una combinazione dei due. Tutte e tre le soluzioni sarebbero adatte per verificare l'esistenza di un conflitto; nessuna delle tre, d'altra parte, sarebbe al riparo da abusi.

Una procedura d'ammissione fondata unicamente sulla «prova di fatto» dovrebbe rispettare le seguenti condizioni:

- chi rifiuta di prestare servizio militare ha diritto di essere ammesso al servizio civile, se si dichiara pronto a prestare un servizio comparativamente più lungo;
- la disponibilità a prestare un servizio più lungo vale come prova dell'esistenza di un conflitto di coscienza;
- l'accettazione della domanda non deve essere vincolata a nessun'altra condizione (in particolare a un esame formale dei motivi di coscienza invocati dal richiedente);
- il servizio civile sostitutivo deve poter essere equiparato al servizio militare rifiutato;
- la durata del servizio sostitutivo non deve essere tale da renderlo di fatto una libera alternativa (poiché troppo corto) o una sorta di punizione (poiché troppo lungo). Un rapporto tra servizio militare e servizio civile compreso tra 1,3 e 2,0 dovrebbe soddisfare questo requisito.

Secondo il parere del perito, tanto la «prova di fatto» quanto il fattore 1,5 sono soluzioni perfettamente compatibili con il dettato costituzionale. Per mantenere l'equipollenza tra servizio militare e servizio civile, rinunciamo a concedere ulteriori facilitazioni a chi presta servizio civile.

5.1.2 LTEO

L'articolo 59 della Costituzione federale stabilisce che ogni cittadino svizzero che non presta né servizio militare né servizio civile è tenuto a versare una tassa d'esenzione. In tal modo si intende porre su un piano di uguaglianza chi presta e chi non presta un servizio personale. Rispetto alla revisione che qui ci occupa, ci si può tuttavia chiedere se l'abrogazione dell'articolo 39 LTEO rispetti le condizioni poste dall'articolo costituzionale. La revisione, infatti, vincola il rimborso della tassa d'esenzione al compimento di tutti i giorni di servizio, escludendo in questo modo *de facto* chi non riesce a portare a termine il suo servizio. A tale riguardo, occorre ricordare che l'intenzione della legislazione attualmente in vigore era garantire l'equivalenza tra servizio prestato di persona e tassa d'esenzione. Le molte agevolazioni che è tuttavia possibile ottenere fanno sì che tale equivalenza, oggi, non sia più garantita: la tassa d'esenzione, infatti, non corrisponde più al sacrificio personale rappresentato da un servizio effettivo. La revisione che vi proponiamo consente per lo meno di ridurre le agevolazioni esistenti, cerca di limitare i possibili abusi e mira a garantire nuovamente la parità di trattamento tra coloro che prestano un servizio personale e coloro che non lo prestano. Vincolare il rimborso della tassa d'esenzione al compimento di tutto il servizio è una misura coerente col dettato costituzionale e con la legislazione che lo applica; sancendo l'obbligo militare, infatti, essi presuppongono anche che questo sia assolto per intero.

5.2 **Compatibilità con il diritto internazionale e con la legislazione europea**

5.2.1 LSC

La legislazione sul servizio civile si fonda sul principio dell'obbligo militare. Un servizio civile aperto alle persone che, per ragioni di coscienza, non possono prestare servizio militare, non costituisce lavoro forzato ai sensi del diritto internazionale e, in particolare, delle clausole che lo vietano (art. 4 e 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo²⁴; art. 18 del Patto dell'ONU relativo ai diritti civili e politici²⁵; accordo n. 29²⁶ e accordo n. 105²⁷ dell'Organizzazione internazionale del lavoro). Le revisioni della LSC e della LTEO che qui vi proponiamo non cambiano questo dato di fatto. Esse apportano solo alcuni correttivi alle modalità di applicazione delle due normative, non rimettono tuttavia in questione i principi a cui queste si ispirano. La LSC e la LTEO restano, pertanto, compatibili con gli accordi internazionali più significativi. Le modifiche introdotte concernono piuttosto le competenze lasciate all'autonomia di ogni singolo Stato e non infrangono il diritto internazionale. Quanto affermato nel messaggio del 22 giugno 1994 concernente il disegno di LSC (FF 1994 III 1445) è pertanto ancora ampiamente valido.

Gli organismi internazionali competenti giudicano sempre più severamente il rapporto tra la durata del servizio civile e la durata del servizio militare. Differenze che, anche solo qualche anno fa, erano ritenute accettabili, sono ora considerate alla

²⁴ RS 0.101

²⁵ RS 0.103.2

²⁶ RS 0.822.713.9

²⁷ RS 0.822.720.5

stregua di infrazioni dei diritti fondamentali. Il fattore di moltiplicazione dell'1,5 proposto dalla revisione non ha finora sollevato, tuttavia, alcuna opposizione di questo tipo.

5.2.2 LTEO

La revisione della LTEO non influisce in alcun modo sugli attuali accordi tra la Confederazione svizzera e altri Paesi in merito al servizio militare prestato da persone con doppia cittadinanza e su quelli che il nostro Paese prenderà in futuro.

5.3 Delega di competenze legislative

5.3.1 Delega di competenze legislative al Parlamento

Il disegno non prevede alcuna delega di competenze legislative al Parlamento.

5.3.2 Delega di competenze legislative al Consiglio federale

Gli articoli 16*b* capoverso 3 e 40*a* capoverso 2 ci autorizzano a emanare ordinanze d'applicazione, conformemente all'articolo 182 capoverso 1 Cost. La competenza attribuita dall'articolo 16*a* capoverso 2 grazie all'articolo 182 capoverso 2 Cost. corrisponde a quella attualmente garantita dal capoverso 1.