

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «per un vero
servizio civile basato sulla prova del fatto»**

del 25 agosto 1982

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi proponiamo di sottoporre a votazione popolare l'iniziativa «per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto» senza controprogetto e con la raccomandazione di respingerla.

Alleghiamo il disegno di decreto federale.

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

25 agosto 1982

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Honegger

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

Il 4 dicembre 1977, popolo e Cantoni hanno respinto il decreto federale del 5 maggio 1977 sull'introduzione di un servizio civile sostitutivo. Questo responso ha segnato il fallimento di tutti gli sforzi da molti anni intrapresi dal nostro Collegio e dai vostri Consigli per trovare una soluzione al problema dell'obiezione di coscienza, in particolare sul fondamento della cosiddetta iniziativa di Münchenstein del 12 gennaio 1972. L'iniziativa «per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto», presentata il 14 dicembre 1979 e corredata di 113 045 firme valide, deve essere messa in relazione al progetto respinto, di cui costituisce, a detta degli stessi autori, una variante.

Rispetto al progetto respinto, la nuova iniziativa provocherebbe conseguenze di maggior rilievo. Infatti essa tende a introdurre la libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile con il risultato di sopprimere l'obbligo generale di compiere il servizio militare. Per poter domandare di compiere il servizio sostitutivo non sarà più necessario trovarsi in conflitto di coscienza. Chiunque potrà formulare una richiesta in tal senso senza doversi sottoporre ad alcun esame.

La descrizione delle finalità e delle sfere d'attività del servizio civile è assai vaga e si avvale di concetti indeterminati, quali «costruire la pace» e «ridurre le cause di conflitti violenti». Attività che potrebbero essere molteplici e comprendere persino la propaganda e l'agitazione contro l'adempimento degli obblighi costituzionali; tutto questo proprio nel quadro d'una istituzione creata dalla Confederazione stessa.

Secondo il testo della nuova iniziativa, il servizio civile avrà una durata d'una volta e mezza quella della totalità delle prestazioni militari rifiutate. Questa durata prolungata, che gli autori dell'iniziativa considerano come una prova del fatto, non è una novità. Già le disposizioni esecutive abbozzate nel messaggio concernente il disegno di servizio civile, che fu poi respinto, prevedevano, per il servizio sostitutivo, una durata di una volta e mezza quella globale del servizio militare. All'epoca si poteva considerare che il fatto d'accettare una simile prestazione di servizio prolungata nel tempo, costituisse effettivamente un indizio sulla base del quale fosse possibile giudicare l'importanza del conflitto di coscienza. La qualificazione «prova del fatto» sarebbe stata giustificata. Non è invece così nella nuova iniziativa, la quale non si interessa dei motivi alla base dell'obiezione e, di conseguenza, non esige l'apporto di prove. Visto il ventaglio di possibili attività nell'ambito del servizio civile, non si può neppure parlare di equivalenza con il servizio militare. Si potrebbe ovviare a queste imperfezioni tramite la legislazione d'esecuzione, ma allora si sostanzierebbe una concezione praticamente equivalente al progetto, elaborato sulla base dell'iniziativa di Münchenstein, che fu respinto. Un simile modo d'agire sarebbe politicamente inaccettabile, essendo in contrasto con la volontà popolare chiaramente manifestata il 4 dicembre 1977.

Il nostro Consiglio propone la rieiezione dell'iniziativa.

Un eventuale controprogetto non potrebbe che riprendere le tesi espresse nel disegno respinto dal popolo e dai Cantoni nel 1977. Considerato però l'esito manifestamente negativo della votazione, un nuovo tentativo sarebbe presentemente prematuro. È dunque opportuno rinunciarvi.

Siamo coscienti che il problema dell'obiezione di coscienza non è risolto; verrà nondimeno riesaminato nel quadro della revisione totale della Costituzione federale.

Da ultimo è bene ricordare che il nostro Collegio ha emanato, il 24 giugno 1981, nuove disposizioni concernenti il servizio militare non armato, nell'intento di colmare talune lacune. Detto ordinamento permetterà di procedere a qualche esperienza e in seguito sarà introdotto definitivamente nella legge. Grazie a queste disposizioni i cittadini, ai quali l'adempimento d'un servizio militare armato arrecasse un grave conflitto di coscienza, possono disporre d'una variante accettabile.

1 Testo e riuscita della domanda d'iniziativa

11 Testo dell'iniziativa (qual è stato presentato dai promotori) ¹⁾

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 18^{bis} (nuovo)

¹ Colui che rifiuta il servizio militare compie un servizio civile. La durata del servizio civile è una volta e mezza quella della totalità del servizio militare rifiutato.

² Il servizio civile ha per scopo di costruire la pace, contribuendo a ridurre le cause di conflitti violenti, a creare le condizioni di una vita degna per l'uomo e a rafforzare la solidarietà internazionale.

³ Il servizio civile si compie nel quadro delle organizzazioni pubbliche e private i cui scopi sono corrispondenti. La Confederazione ne assicura la sorveglianza e la coordinazione.

⁴ La legge regola le modalità di applicazione.

II

L'accettazione di questa iniziativa annulla la decisione del Popolo e dei Cantoni del 4 dicembre 1977 concernente il decreto federale del 5 maggio 1977 tendente a introdurre un servizio sostitutivo.

12 Riuscita

La presente iniziativa «per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto» è stata presentata il 14 dicembre 1979 in forma di progetto elaborato. La Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita conformemente alle disposizioni della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (FF 1980 I 433). L'iniziativa ha raccolto 113 210 firme di cui 113 045 sono risultate valide. Inoltre, essa contiene una clausola di ritiro. Determinante è il testo tedesco.

2 Antefatti

21 Disegno relativo alla cosiddetta iniziativa di Münchenstein, respinto il 4 dicembre 1977

L'iniziativa è stata presentata il 12 gennaio 1972. Era appoggiata da 62 343 firme valide, sufficienti, conformemente alle regole allora in vigore, per la riuscita dell'iniziativa. Presentata in forma di proposta generale l'iniziativa chiedeva alle autorità federali di riformulare l'articolo 18 della Costituzione nel senso seguente:

¹⁾ Qui il testo italiano è riprodotto nella forma stessa in cui è stato presentato; per la fase delle deliberazioni del legislativo, esso deve però essere adeguato al testo tedesco, che è il solo determinante (cfr. l'abrogato art. 22 cpv. 4 LCR, qui nondimeno applicabile in virtù dell'art. 90 cpv. 1 della LF sui diritti politici). I necessari adattamenti sono già stati inclusi nell'allegato disegno di decreto federale.

- a. Il servizio militare obbligatorio è, per regola generale, mantenuto;
- b. È previsto un servizio civile come alternativa del servizio militare per gli Svizzeri che non possono conciliare il compimento del servizio militare con le esigenze della loro fede o della loro coscienza;
- c. Sarà istituita un'Organizzazione federale del Servizio civile. Questa organizzazione
 - non deve incorporare nell'armata i cittadini astretti al servizio civile,
 - li deve opportunamente impiegare nel quadro degli scopi generali della Confederazione (art. 2 Cost.) tenendo conto, per quanto possibile, delle loro attitudini,
 - non deve esigere prestazioni inferiori a quelle del servizio militare.

Con decreto federale del 18 settembre 1973, i vostri Consigli, su nostra proposta, hanno approvato l'iniziativa popolare per l'istituzione di un servizio civile. Simultaneamente, ci hanno conferito il mandato d'elaborare rapporto e proposta per completare l'articolo 18 della Costituzione federale.

In seguito, il Dipartimento militare, d'intesa con il nostro Collegio, ha istituito una commissione peritale incaricata di esaminare le questioni giuridiche e pratiche connesse all'iniziativa e di sottoporre al dipartimento proposte di completamento dell'articolo 18 della Costituzione federale. Il 9 settembre 1974, la commissione peritale ha consegnato il proprio rapporto al Dipartimento militare federale.

Nell'inverno/primavera 1974/75 il dipartimento sopraccitato ha indetto un'ampia procedura di consultazione, presso i governi cantonali, i partiti politici, le organizzazioni ecclesiastiche e militari, le organizzazioni femminili e giovanili, nonché presso un gran numero di altre cerchie interessate.

La procedura di consultazione, che ha suscitato un interesse estremamente grande, è stata ultimata nel giugno 1975. Le conclusioni del rapporto peritale e della procedura di consultazione si trovano nel messaggio sull'iniziativa popolare per l'istituzione d'un servizio civile e nel disegno di decreto che l'accompagna. Il disegno di decreto è stato sottoposto dal nostro Collegio, il 21 giugno 1976, all'approvazione dei vostri Consigli. Esso preconizzava di aggiungere all'articolo 18 della Costituzione un quinto capoverso raccomandato all'approvazione del popolo e dei Cantoni, del tenore seguente:

Chiunque, per le sue convinzioni religiose o morali, non può conciliare con la propria coscienza l'adempimento militare dell'obbligo di servire presta un servizio civile sostitutivo equivalente. La legge disciplina i particolari.

Con decreto federale del 5 maggio 1977 concernente l'introduzione d'un servizio civile sostitutivo, i vostri Consigli hanno approvato integralmente questo testo.

Il 4 dicembre 1977 il decreto è poi stato respinto dal popolo con 533 733 sì e 885 868 no e da tutti i Cantoni.

Tale responso segnava il fallimento degli sforzi da molti anni intrapresi per trovare una soluzione all'obiezione di coscienza in base alla cosiddetta iniziativa di Münchenstein.

Nelle considerazioni che seguiranno al capitolo 3, metteremo a confronto la nuova iniziativa popolare per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto e il disegno respinto il 4 dicembre 1977. A questo scopo è indispensabile *chiarire alcuni punti*:

Oggetto della votazione federale del 4 dicembre 1977 non era tanto il testo dell'iniziativa di Münchenstein infatti presentata in forma di proposta generale, bensì una nuova disposizione costituzionale elaborata dall'Assemblea federale, a domanda del nostro Consiglio, sulla base del testo dell'iniziativa. Nel messaggio che l'accompagnava, il nostro Collegio tracciava le linee generali dell'istituzione che doveva essere creata tramite legge federale. Era infatti indispensabile dare un aspetto concreto al modello di servizio civile scaturito dall'iniziativa di Münchenstein affinché i vostri Consigli e l'opinione pubblica potessero formarsi un'opinione in previsione della votazione federale. Detto «modello» di servizio civile basato sui risultati di una procedura di consultazione nonché sui dibattiti parlamentari deve essere paragonato alla nuova iniziativa.

22 Il lancio di una nuova iniziativa per un servizio civile

La costituzione del comitato promotore della nuova iniziativa per un servizio civile risale a prima della votazione federale del 4 dicembre 1977 sull'iniziativa di Münchenstein. Sul retro delle liste per la raccolta delle firme, il comitato esprimeva chiaramente il proprio *rifiuto* al progetto che doveva essere sottoposto al popolo. A suo dire esso non corrispondeva al senso dell'iniziativa di Münchenstein e presentava una soluzione soltanto apparente al problema degli obiettori di coscienza. Per i promotori la nuova iniziativa per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto costituisce anche un'alternativa del progetto a suo tempo respinto.

23 Il nuovo ordinamento del servizio militare non armato

Poco tempo dopo il responso negativo espresso da popolo e Cantoni, due mozioni sollecitavano il nostro Collegio a riesaminare il diritto applicabile al servizio militare non armato.

Il 6 giugno 1979 rispondendo alle due mozioni (in seguito trasformate in postulati), il nostro Collegio, constatando l'inadeguatezza dell'ordinamento in vigore, ne ha annunciato la revisione.

Il 24 giugno 1981, abbiamo quindi emanato un nuovo ordinamento provvisorio del servizio militare non armato. L'ordinanza è entrata in vigore il 1° gennaio 1982 (RS 511.19).

Il servizio militare non armato per ragioni di coscienza dovrebbe essere definitivamente disciplinato *da una legge*. Infatti, la questione a sapere se un soldato dev'essere armato o no attiene all'obbligo di prestare servizio così com'è stabilito dalla legge federale sull'organizzazione militare della Confederazione Svizzera (OM, RS 510.10). Questa legge presuppone manifesta-

mente che ogni soldato idoneo al servizio, eccetto quelli dispensati per ragioni mediche, sia *armato*.

Il nuovo ordinamento adottato dal *nostro Consiglio* persegue due scopi: innanzitutto vuole far beneficiare, il più rapidamente possibile, degli sgravi e dei miglioramenti preconizzati i militari che, per ragioni religiose o morali, si trovassero in conflitto di coscienza. D'altra parte, essendo esso introdotto a titolo di prova, permetterà di procedere a esperienze pratiche; sulla base di queste sarà possibile, tra qualche anno, risolvere il problema grazie a una modifica *della legge*.

Il nuovo ordinamento prevede i miglioramenti e gli sgravi seguenti:

- procedura di ricorso uniforme,
- sviluppo delle possibilità di ricorso;
- possibilità di dispensare il richiedente dal servizio militare fino alla decisione legale,
- nuovo termine per la presentazione delle domande,
- pubblicazione di detto ordinamento.

È fuori di dubbio che questo nuovo ordinamento del servizio militare non armato offrirà un'alternativa a un più gran numero di militari che sperano di risolvere il proprio conflitto di coscienza con un servizio civile; a taluni infatti questa possibilità era già offerta nel quadro della disciplina vigente.

24 **Dati statistici concernenti il rifiuto di prestare servizio**

Sino a metà degli anni 60, il numero annuale degli obiettori di coscienza era inferiore a 100. L'oscillazione ha registrato nel 1974/75 un massimo dell'ordine di 500 per poi scendere a circa 350 nel 1980. Nel 1981, la cifra registrata nel 1975 è stata superata con 593 condanne. I motivi alla base dell'obiezione di coscienza possono essere classificati in tre categorie, etico-religiosi, politico-ideologici e altri (come ad es.: pigrizia, problemi professionali).

Anno	Etico-religiosi	Politico-ideologici	Altri	Totale
1961	30	5	12	47
1965	50	18	9	77
1970	89	31	55	175
1975	227	59	234	520
1980	182	20	152	354
1981	271	73	249	593

Le cifre devono essere confrontate all'effettivo totale nell'esercito, composto da 650 000 uomini e donne, di cui 400 000 prestano servizio militare ogni anno.

3 Riscontro delle due iniziative per un servizio civile

31 Giustificazione del riscontro

Gli antefatti al lancio dell'iniziativa dimostrano chiaramente che non si può considerare la nuova iniziativa ignorando i rapporti con la cosiddetta iniziativa di Münchenstein e il modello di servizio civile che ne è scaturito.

Il comitato promotore ritiene che questo nuovo progetto è una versione migliorata di quello respinto dal popolo il 4 dicembre 1977, il quale sarebbe stato combattuto perché le sue conseguenze erano limitate. È alla luce di questa considerazione che va valutato il testo della nuova iniziativa. Al momento del voto negativo sull'iniziativa di Münchenstein, popolo e Cantoni erano a conoscenza del disegno di servizio sostitutivo esposto nel messaggio del 21 giugno 1976, che ha sollevato ampie discussioni nell'opinione pubblica. Quindi, indipendentemente dai motivi della reiezione, dev'essere tenuto conto che il popolo e i Cantoni hanno già respinto l'introduzione di una norma costituzionale limitata al principio di un servizio civile.

Non vediamo la possibilità di presentare un controprogetto che diverga sostanzialmente dal modello respinto di protezione civile. Essendo totalmente fallita all'epoca la soluzione prevista, giudichiamo prematuro affrontare un nuovo verdetto popolare al riguardo.

Cominceremo col tracciare un confronto dettagliato delle due iniziative.

32 L'iniziativa di Münchenstein e il modello di servizio civile che ne è scaturito (respinto)

321 Valutazione basata sul testo dell'iniziativa

Esaminando il testo dell'iniziativa si possono individuare le peculiarità seguenti:

- a. *Mantenimento dell'obbligo generale di prestare servizio sotto forma di servizio militare. Il servizio civile è complementare e deve essere concepito come servizio sostitutivo. Questa distinzione è la chiara dimostrazione dell'esclusione della libera scelta tra servizio militare e servizio civile.*
- b. *Per essere ammesso al servizio civile è necessario provare l'esistenza di un conflitto di fede o di coscienza. Detta condizione esclude anch'essa la libera scelta, ed implica l'istituzione di una procedura d'esame cui dovrà sottoporsi il candidato.*
- c. *Istituzione di un'organizzazione del servizio civile a livello federale, indipendente dall'esercito.*
- d. *Utilizzazione dei membri del servizio civile nei limiti degli scopi generali della Confederazione, conformemente all'articolo 2 della Costituzione federale (segnatamente la promozione della comune prosperità).*
- d. *Utilizzazione dei membri del servizio civile nei limiti degli scopi generali.*
- e. *Equivalenza tra servizio civile e servizio militare per quanto riguarda le esigenze, lo sforzo richiesto, i rischi e i sacrifici imposti, ecc.*

322 Valutazione dettagliata del modello di servizio civile scaturito dall'iniziativa di Münchenstein

322.1 Un servizio civile per rimediare ai conflitti di coscienza di natura religiosa o etica

Per essere ammessi al servizio civile sarebbe stato necessario provare l'esistenza d'un grave conflitto di coscienza di natura religiosa o etica. In casi ben determinati e esaurientemente motivati, si voleva creare la possibilità per un soldato, che ritenesse il servizio militare inconciliabile con la sua fede o la sua coscienza, di sostituirlo con un servizio civile. Solo le due categorie dei motivi menzionati (religiosi e morali) erano *ammesse*. Tutti gli altri motivi, in particolare quelli *politici*, risultavano esclusi.

322.2 Procedura d'esame

La conseguenza dell'esclusione della libera scelta e delle condizioni previste per l'ammissione al servizio sostitutivo sarebbe stata l'obbligatorietà per ogni candidato di sottoporsi a un esame. A questo scopo era stata prevista la nomina, da parte del nostro Consiglio, di commissioni civili di cinque membri, di cui almeno un medico, un giurista ed un comandante di truppa di provata esperienza. Per giudicare i ricorsi in ultima istanza sarebbe stata istituita una commissione federale di ricorso.

322.3 Durata del servizio civile sostitutivo

Era previsto che il servizio sostitutivo non doveva essere *più agevole* del servizio militare; ad esempio, non doveva, con esigenze meno severe, attirare i militi che non adempivano le condizioni richieste. Coscienti che il servizio militare comporta per il soldato sforzi fisici e psichici, sacrificio del suo tempo, nonché doveri e rischi che non trovano corrispettive in un servizio sostitutivo, abbiamo giudicato equo di prolungare la *durata del servizio civile* fissandola a *18 mesi*; cioè una volta e mezza quella delle prestazioni globali d'un soldato in tempo di pace. In tempo di servizio attivo era previsto di equiparare la durata delle prestazioni del cittadino impegnato nel servizio sostitutivo al tempo che i militari dovevano trascorrere sotto le armi. Ordinamento valido per tutti i cittadini assegnati al servizio sostitutivo compresi coloro che avessero già compiuto il servizio richiesto in tempo di pace. In caso di guerra, il nostro Consiglio avrebbe avuto la competenza di determinare, a seconda delle circostanze, i compiti del servizio sostitutivo.

322.4 Organizzazione del servizio sostitutivo

Si era previsto di creare un'*organizzazione nazionale indipendente*, subordinata a un *dipartimento civile*. Di regola, il lavoro delle persone integrate nel servizio civile avrebbe dovuto svolgersi nell'ambito di gruppi organizzati e guidati, inseriti in una struttura gerarchica con quadri e capi.

Completano lo schizzo di quello che avrebbe dovuto essere il servizio sostitutivo le *norme disciplinari* succinte, l'alloggio negli edifici della Confederazione, gli abiti di lavoro forniti dalla Confederazione.

Secondo il testo dell'iniziativa il lavoro dei cittadini impegnati nel servizio sostitutivo doveva iscriversi nei limiti degli scopi generali della Confederazione. Il messaggio enumerava un certo numero di possibilità.

Esempi:

- *Attività nel campo sanitario e umanitario*, negli ospedali e stabilimenti, nei servizi di salvataggio, nelle organizzazioni in caso di catastrofe e nella polizia sanitaria.
- *Aiuto tecnico nel Paese*, segnatamente in favore dei contadini di montagna, aiuto alla silvicoltura, all'agricoltura, sgombero della neve e manutenzione delle strade, protezione dell'ambiente e lavori preventivi per la protezione dei beni culturali.

In principio i gruppi del servizio sostitutivo avrebbero operato soltanto in Svizzera; azioni all'estero avrebbero potuto entrare in linea di conto soltanto in circostanze particolari e nel quadro di organizzazioni esistenti.

323 La nuova iniziativa per un servizio civile

323.1 Valutazione basata sul testo dell'iniziativa

Capoverso 1

L'ammissione al servizio civile non è subordinata a nessuna condizione speciale: in particolare non è necessario provare l'esistenza di un conflitto di coscienza. Ne consegue che i motivi dell'opzione non sono determinanti; ognuno, purché sia disposto ad accettare un servizio sostitutivo d'una volta e mezza più lunga del servizio militare non ancora svolto, può domandare d'essere ammesso al servizio civile.

Non è necessario istituire una procedura d'esame; è in definitiva la libera scelta tra servizio militare e servizio civile che si offre al cittadino.

Il testo dell'iniziativa non esige l'equivalenza tra servizio civile e servizio militare. La preconizzata durata più lunga (una volta e mezzo) non basta però per ottenerla.

Capoverso 2

È difficile interpretare in modo preciso ed univoco le formule che definiscono gli scopi del servizio civile e dedurne gli elementi per la realizzazione d'un modello concreto. In effetti, «costruire la pace», «ridurre le cause di conflitti violenti», «creare le condizioni di una vita degna per l'uomo» e «rafforzare la solidarietà internazionale» sono dei postulati che costituiscono tanto un comportamento morale, quanto un sistema di rivendicazioni politiche sulla realizzazione del quale si può in buona fede avere opinioni divergenti.

Capoverso 3

Non si prevede di creare un'organizzazione centrale del servizio civile. D'altronde essa non avrebbe alcun denominatore comune con la struttura eterogenea e decentralizzata che è prevista. Codesto capoverso contiene opzioni che completano logicamente le idee enunciate nel capoverso 2 a proposito degli scopi del servizio civile.

Capoverso 4

Alla cifra 323.2 esamineremo come la legislazione d'esecuzione potrà concretamente realizzare le opzioni contenute nell'iniziativa e come potrà assicurare la coordinazione e la sorveglianza preconizzate nel capoverso 3.

L'analisi finora svolta del testo dell'iniziativa sfocia in un modello di servizio civile che differisce dal modello elaborato sulla base dell'iniziativa di Münchenstein. Le differenze, fondamentali, sono state volute dai promotori che considerano il loro progetto un'alternativa di quello respinto dal popolo.

323.2 Valutazione dettagliata del modello di servizio civile che scaturisce dalla nuova iniziativa

La libera scelta

Lasciare la libera scelta tra servizio militare e servizio civile significa in definitiva sopprimere l'obbligo militare generale. Ciò che equivarrebbe a mettere in dubbio il sistema di milizia e ad accettare conseguenze che superano largamente l'ambito militare. Se il nostro Paese può vantare un esercito forte senza esigere dai cittadini e dal denaro pubblico uno sforzo smisurato è proprio grazie all'obbligo militare generale e al sistema di milizia. Lo stretto legame che intercorre tra popolo ed esercito, il suo effetto d'integrazione indispensabile a uno Stato basato su la diversità e il federalismo e, nel caso di passaggio a un esercito professionale, la priorità finora ovvia del potere civile e della forma democratica di governo potrebbero, come ripercussione estrema della libera scelta, essere coinvolti.

La democrazia che noi viviamo implica le più grandi libertà individuali. Tuttavia il loro esercizio non deve mettere in pericolo l'esistenza del Paese: rifiutarsi di partecipare alla difesa della Patria, anche con un servizio non armato, è tanto grave quanto rifiutarsi di versare l'imposta indispensabile al funzionamento dello Stato. Non si può tollerare che l'esercizio di una libertà individuale — interpretata come rifiuto di partecipare alla difesa del Paese — metta in pericolo la libertà della comunità nazionale. È per questo che non si può accettare la «libera scelta» proposta dall'iniziativa.

La prova del fatto

L'espressione «prova del fatto» non appare nel testo dell'iniziativa, ma è invece chiaramente menzionata nel titolo «iniziativa per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto». Nello spirito dei promotori la prova sembra essere costituita dalla durata del servizio civile che supera del 50 per cento

quella della totalità delle prestazioni militari rifiutate. Ci si può chiedere se il fatto d'accettare un impegno prolungato meriti d'essere considerato come prova di motivi che difficilmente sono apparenti. Va poi aggiunto che, poiché i motivi all'origine del rifiuto di prestare servizio non sono determinanti, viene a mancare la condizione elementare per la prova del fatto: nulla invero dev'essere provato.

Resta a sapere se la durata prolungata del servizio civile (una volta e mezza quella del servizio militare) permetta di concludere all'equivalenza tra i due servizi. A questo proposito va sottolineato il fatto che il testo dell'iniziativa non auspica questa equivalenza, che non figura tra gli scopi preconizzati dai promotori. Quanto a sapere se il servizio civile prolungato permetterà effettivamente di raggiungere l'equivalenza con il servizio militare, ciò dipenderà non soltanto dal genere di obblighi, difficoltà, rischi e sacrifici, ma anche dai vantaggi (comodità e risparmio fisico) che essi implicherebbero. Esamineremo in seguito in che misura è possibile raggiungere suddetta equivalenza, nei limiti dell'iniziativa popolare per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto.

Scopi generali d'un servizio civile

Stando al testo dell'iniziativa, scopo del servizio civile è quello di promuovere la pace contribuendo ad eliminare le cause di conflitti violenti, a creare le condizioni di una vita degna per l'uomo e a rafforzare la solidarietà internazionale.

In Svizzera, il *servizio militare* può essere considerato come un contributo importante al mantenimento della pace. Nell'ambito della nostra politica di sicurezza, lo scopo perseguito dal nostro esercito è anzitutto quello di tenere lontano la guerra dal nostro Paese o, in altri termini, di *mantenere il nostro Paese indipendente e in pace*. A questo proposito è bene ricordare il rapporto del nostro Consiglio all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (concezione della difesa, FF 1973 II 106) del 27 giugno 1973.

È perciò necessario precisare cosa intende concretamente l'iniziativa con il concetto di «costruire la pace». Il testo della stessa iniziativa fornisce alcune indicazioni al proposito: la salvaguardia della pace sarà ottenuta «contribuendo a ridurre le cause di conflitti violenti, a creare le condizioni di una vita degna per l'uomo e a rafforzare la solidarietà internazionale». L'enumerazione degli obiettivi è esaustiva. Dal testo dell'iniziativa non è però possibile dedurre che è sempre necessario tendere simultaneamente ai tre obiettivi.

Non è facile interpretare gli elementi che contribuiscono a «costruire la pace» e delimitarli in maniera ragionevole. In effetti, *le cause di conflitti violenti che devono essere ridotte* possono essere differenti a seconda della scelta politica o ideologica.

Nemmeno il «*rafforzamento della solidarietà internazionale*», preconizzato come uno dei contributi alla salvaguardia della pace, dà un'idea concreta degli obiettivi prefissati. Detto postulato, connesso «alla riduzione delle cause di conflitti violenti» giustifica un ventaglio pressoché illimitato d'atti-

vità. La scelta e gli scopi di simili attività dipenderebbero in larga misura dall'opzione politica o ideologica.

La rinuncia al servizio militare significa però anche l'esclusione a priori di un'importante possibilità di mantenere la pace. Infatti, solo chi è militarmente formato ed equipaggiato è in grado di collaborare alla sorveglianza di una linea di demarcazione dopo il cessate il fuoco o di proteggere lo svolgimento di una conferenza internazionale sulla pace e sul disarmo.

Soltanto nell'interpretazione del postulato di «*creare le condizioni di una vita degna per l'uomo*» (nell'intento di promuovere la pace) è possibile farsi un'immagine concreta di quello che potrebbe essere il servizio civile (aiuto in caso di catastrofe, assistenza ai feriti, impegno nell'ambito sociale, ecc.). È anche il solo ambito dove potrebbe realizzarsi, grazie alla scelta e all'organizzazione delle attività e tenuto conto della durata prolungata, una limitata equivalenza tra il servizio civile e quello militare. In tutti gli altri contesti, tale equivalenza non potrebbe essere attuata; il candidato, liberato dall'obbligo militare, avrebbe probabilmente la possibilità di continuare alle spese della Confederazione un'attività piacevole già praticata nella vita privata. *Malgrado la durata prolungata, non si potrebbe dunque parlare di rinuncia e nemmeno di sacrificio del proprio tempo.*

Organizzazione

Contrariamente all'iniziativa respinta, il nuovo progetto prevede la possibilità di compiere il servizio civile nel quadro di tutte le organizzazioni e istituzioni pubbliche o private conformi a questi scopi, cioè costruire la pace, contribuendo a ridurre le cause di conflitti violenti, creare le condizioni di una vita degna per l'uomo e rafforzare la solidarietà internazionale.

Il carattere vago e smisurato di questi obiettivi avrebbe come conseguenza quella di creare una totale insicurezza per quanto riguarda la scelta delle organizzazioni idonee per l'adempimento del servizio civile.

324 Considerazioni finali

324.1 Conseguenze possibili

Le principali caratteristiche del servizio civile preconizzato dalla nuova iniziativa possono essere individuate nella libera scelta tra servizio militare e servizio civile e nella mancanza d'un contesto ben determinato che potrebbe originare un'arbitraria organizzazione e distribuzione dei compiti. Come un assegno in bianco, il nuovo articolo costituzionale proposto dagli autori dell'iniziativa potrebbe coprire numerosi abusi.

Potrebbero infatti sorgere enormi difficoltà per attuare gli interventi intesi a «costruire la pace», dacché i concetti di «pace» e «attuazione della pace» variano considerevolmente secondo le opzioni politiche. È quasi impensabile che la Confederazione, a queste condizioni, possa coordinare, sorvegliare e finanziare l'attività di istituzioni che pretendono di promuovere la pace e intendono sostituire i loro servizi all'obbligo militare. Se operasse in questo

senso, fornirebbe un aiuto ad attività politiche, magari contrarie alla difesa della Patria o, a livello internazionale, contrastanti la nostra politica di neutralità.

A rigor di logica non si può pretendere che la Confederazione crei delle istituzioni che l'ostacolerebbero nell'adempimento di compiti costituzionali (p. es.: difesa nazionale, politica estera, politica economica, ecc.).

324.2 Possibilità di rimediare alle imperfezioni menzionate

Non si può accettare il modello di servizio civile così come l'abbiamo descritto. Tuttavia, dacché esso riflette il testo dell'iniziativa, è necessario esaminare se è possibile, tramite la legislazione d'esecuzione (cpv. 3 e 4 dell'articolo costituzionale 18^{bis} proposto), procedere alle correzioni necessarie.

Il modello anteriore, basato sull'iniziativa di Münchenstein e respinto da popolo e Cantoni, avrebbe perlomeno rispettato le condizioni liminari, indispensabili alla sicurezza dello Stato, quali l'equità del diritto, l'uguaglianza davanti alla legge e la salvaguardia della difesa nazionale.

Se si dovesse elaborare una legislazione d'esecuzione che tenga conto delle condizioni anzidette, si arriverebbe fatalmente a un modello equivalente o per lo meno simile a quello basato sull'iniziativa di Münchenstein, contrastando però manifestamente le finalità perseguite dai promotori della nuova iniziativa. Conseguentemente giudichiamo impossibile annunciare nel presente messaggio un'applicazione legislativa contraria ai principi della medesima.

324.3 Considerazioni di natura politica

È da secoli che il nostro Paese ha rinunciato all'uso della forza militare per far valere le proprie rivendicazioni rispetto a Stati stranieri, senza tuttavia metter in dubbio la sua volontà e la sua capacità di legittima difesa in caso d'aggressione. L'attuale neutralità armata ci ha concesso un periodo di pace duratura, ha assicurato la salvaguardia della nostra indipendenza e ha pure consentito alla Svizzera di operare per la costruzione della pace nell'ambito della comunità degli Stati. Espressione tangibile della nostra concezione comunitaria è l'esistenza di un'esercito di milizia basato sull'obbligo generale di prestare servizio, senza considerazioni qualitative o personali. L'esercito di milizia è anche l'espressione d'uno spirito di solidarietà, del rifiuto dei privilegi e del senso del dovere comune che sono profondamente radicati nella popolazione. Il popolo svizzero è disposto a rispettare le convinzioni personali ma non quando gli interessi individuali entrano in contraddizione con quelli della comunità ¹⁾. Il rifiuto espresso da popolo e Cantoni, il 4 dicembre 1977, al progetto basato sull'iniziativa di Münchenstein ha particolarmente evidenziato detta profonda convinzione del popolo svizzero.

¹⁾ A questo proposito confronta gli articoli 4 e 49 capoverso 5 Cost.

Né è una conferma il risultato dell'analisi VOX¹⁾ eseguita in quel periodo. La nuova iniziativa sul servizio civile ignora totalmente la volontà popolare chiaramente espressa. Il responso del popolo deve invece essere rispettato e il progetto deve allora essere respinto.

4 Controprogetto sì o no?

Come si è detto al paragrafo 324.2 solo un modello di servizio civile vicino o equivalente al modello respinto da popolo e Cantoni il 4 dicembre 1977 potrebbe essere accettato o raccomandato. Si giunge a conclusioni identiche tentando di trovare un modello di controprogetto all'iniziativa per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto. Il controprogetto non sarebbe dunque altro che una riedizione del progetto basato sull'iniziativa di Münchenstein già respinta.

Per questi motivi abbiamo rinunciato all'elaborazione e alla presentazione di un controprogetto.

5 Considerazioni conclusive

51

Al paragrafo 23, abbiamo presentato brevemente il nuovo ordinamento concernente il servizio militare non armato emanato dal nostro Consiglio il 24 giugno 1981 e attualmente in vigore. Detta normativa offre un'altra soluzione al problema della decriminalizzazione degli obiettori di coscienza. È ben vero che né i diversi modelli di servizio civile possibili né il nuovo ordinamento del servizio militare non armato rappresentano una soluzione ideale, capace di soddisfare tutti gli obiettori; infatti solo una parte delle persone interessate troverà soddisfazione. Il nuovo ordinamento rappresenta però una valida soluzione parziale che può essere paragonata a una possibile variante di un servizio civile e ai servizi sostitutivi attualmente esistenti all'estero. D'altra parte è bene sottolineare che certi obiettori di coscienza rifiutano di compiere anche il servizio civile per fondamentale opposizione alle prerogative dello Stato.

52

I fautori di un servizio civile sostitutivo qualche volta si avvalgono del fatto che la Svizzera è il solo Paese in Europa occidentale a non conoscere un simile servizio.

¹⁾ Sondaggio d'opinione eseguito dalla Società svizzera di ricerca applicata nel campo sociale e dal Centro di ricerche in materia di politica svizzera dell'Università di Berna, sotto il patronato del Forum Helveticum.

Ciò merita le considerazioni seguenti ¹⁾:

Soltanto i Paesi a coscrizione generale si prestano al confronto: Andorra, Irlanda, Islanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, San Marino, Regno Unito, ecc., sono esclusi. In tutti gli altri Paesi rappresentati al Consiglio d'Europa, eccetto Turchia e Cipro, esiste la possibilità di compiere un servizio sostitutivo. Attualmente in Portogallo e in Spagna, si sta studiando la legislazione d'esecuzione delle disposizioni costituzionali. In tutti i Paesi considerati la condizione d'ammissione al servizio civile è l'esistenza d'un conflitto di coscienza. In alcuni Paesi, segnatamente in Belgio, Finlandia, Francia, Italia e Svezia, i militari ammessi a compiere il servizio civile hanno la possibilità di impegnarsi oltre che in compiti puramente civili, in un servizio sostitutivo sotto forma di servizio militare non armato inserito *nell'esercito regolare*.

Per contro la Grecia e la Svizzera sono i soli Paesi che come servizio sostitutivo conoscono soltanto il servizio militare non armato. Fatta una sola eccezione, tutti i Paesi interessati hanno istituito una procedura d'esame per i candidati al servizio civile. Il Paese che fa eccezione è la Grecia, la quale ammette l'incorporazione al servizio militare non armato per motivi religiosi *senza* tuttavia valutarne il fondamento. La rinuncia è comprensibile ove si consideri che il servizio sostitutivo dura *il doppio* del servizio normale. La durata del servizio normale è di 24 a 33 mesi; si può dunque parlare a buon diritto di prova basata sul fatto.

Ciò che precede dimostra che la normativa svizzera per il servizio militare non armato è valida anche se non conosciamo l'istituzione d'un servizio civile sostitutivo.

53

In occasione di pubblici dibattiti, i fautori d'un servizio civile sostitutivo non tralasciano di citare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le decisioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

A questo proposito è bene sottolineare che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non prevede un diritto formale alla liberazione dell'obbligo di prestare servizio nell'esercito e alla prestazione d'un servizio sostitutivo per ragioni di coscienza.

È ben vero che nell'ambito di differenti commissioni del Consiglio d'Europa il problema dello statuto giuridico dell'obiettore di coscienza e della creazione d'un servizio sostitutivo è da molti anni oggetto di discussione. Ad esempio, il 7 ottobre 1977, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha elaborato, all'attenzione del Comitato dei ministri, la raccomandazione n. 816 che cita tra l'altro due interventi parlamentari antecedenti (raccoman-

¹⁾ Conscientious Objection to Military Service in Europe, Study submitted by the Quaker Council for European Affairs; editore: Council of Europe; Parliamentary Assembly, Legal Affairs Comity, Strasbourg, 27 agosto 1981.

dazioni n. 478 e risoluzione n. 337 del 1967). La suddetta raccomandazione propone:

- a. d'invitare i governi degli Stati membri ad adattare, se non l'avessero ancora fatto, le proprie legislazioni nazionali ai principi adottati dall'Assemblea;
- b. d'introdurre nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo il diritto all'obiezione di coscienza.

Il Comitato dei ministri ha preso atto di dette raccomandazioni rispondendo in diverse occasioni. Il 20 ottobre 1981 il Comitato dei ministri ha chiuso il dibattito sottolineando l'attuale impossibilità di ottemperare a queste raccomandazioni.

Le osservazioni precedenti dimostrano che queste raccomandazioni non hanno potuto essere messe in vigore né fra i membri del Consiglio né fra gli Stati firmatari della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

54

Un atteggiamento fondamentalmente pacifico non è una prerogativa di coloro che, per motivi di coscienza, rifiutano di prestare servizio militare. Tutti i nostri concittadini e le nostre concittadine sono animati da questo sentimento e in particolare proprio quelli che accettano di compiere il servizio militare anche sopportando considerevoli sacrifici.

Questo aspetto è spesso trascurato nei pubblici dibattiti dove le relazioni sono frequentemente cariche di emotività. Ogni tanto si ha addirittura l'impressione che gli obiettori di coscienza siano presentati come i soli detentori di veri valori morali. Questo atteggiamento porta pregiudizio a coloro che adempiono i propri obblighi militari magari accettando pure la responsabilità di un grado ed è profondamente ingiusto.

L'amore per la pace non basta a preservarla e non impressionerebbe certamente un'aggressore deciso a far valere la sua forza. La storia dimostra che un disarmo unilaterale non stimola affatto gli altri Stati a procedere ad uno spontaneo disarmo generale. Al contrario, l'esperienza insegna che questi errori di valutazione hanno anzi incitato un potenziale aggressore preparatissimo a ricorrere alla violenza e al ricatto.

55

In nessun altro Paese la democrazia diretta è così viva come da noi; può quindi capitare che il Sovrano prenda decisioni diverse dalle raccomandazioni dell'Assemblea federale e del nostro Consiglio, come appunto allorché il popolo, a grande maggioranza, e i Cantoni, all'unanimità, hanno respinto il progetto fondato sull'iniziativa di Münchenstein, volto a istituire un servizio civile sostitutivo in caso di grave conflitto di coscienza.

In una democrazia, le decisioni del sovrano devono però essere rispettate. Sarebbe invero prematuro riproporre già ora la discussione.

Non abbiamo alcun motivo di vergognarci delle nostre istituzioni; in particolare è anzi lecito chiedersi, considerato l'attuale quadro circostanziale, quale sarebbe stata l'evoluzione del servizio civile sostitutivo nei Paesi europei, qualora sul loro territorio la democrazia diretta fosse così radicata come nel nostro.

Per altro, il problema del servizio civile sostitutivo verrà nuovamente discusso all'atto della revisione totale della Costituzione.

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto»

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista l'iniziativa popolare per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto¹⁾, presentata il 14 dicembre 1979;

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 agosto 1982²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto del 14 dicembre 1979 è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 18^{bis} (nuovo)

¹ Colui che rifiuta il servizio militare è liberato dall'obbligo militare se compie un servizio civile. La durata del servizio civile è una volta e mezza quella della totalità del servizio militare rifiutato.

² Il servizio civile ha per scopo di promuovere la pace, contribuendo a eliminare le cause di conflitti violenti, a creare le condizioni di una vita degna per l'uomo e a rafforzare la solidarietà internazionale.

³ Il servizio civile si compie nel quadro di organizzazioni pubbliche e private conformi ai suoi scopi. La Confederazione ne assicura la sorveglianza e la coordinazione.

⁴ La legge regola le modalità di applicazione.

II

L'accettazione di questa iniziativa annulla la decisione del Popolo e dei Cantoni del 4 dicembre 1977 concernente il decreto federale del 5 maggio 1977 tendente a introdurre un servizio sostitutivo.

Art. 2

Si propone al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

¹⁾ FF 1979 I 433

²⁾ FF 1982 III 1

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto» del 25 agosto 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.1982
Date	
Data	
Seite	1-19
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 907

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.