

00.059

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare federale
«la solidarietà crea sicurezza: per un servizio civile
volontario per la pace (SCP)»**

del 5 luglio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto concernente l'iniziativa popolare federale «la solidarietà crea sicurezza: per un servizio civile volontario per la pace (SCP)» e vi proponiamo di sottoporla senza controprogetto al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

5 luglio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 10 settembre 1999, il «Gruppo per una Svizzera senza esercito» (GSse) ha depositato l'iniziativa popolare federale «la solidarietà crea sicurezza: per un servizio civile volontario per la pace (SCP)» con 113 299 firme valide. Il GSse ha depositato l'iniziativa SCP contemporaneamente all'iniziativa popolare «Per una politica di sicurezza credibile e una Svizzera senza esercito», riuscita con 110 108 firme.

Il SCP dovrebbe contribuire, in Svizzera e all'estero, a ridurre e prevenire le situazioni di violenza e a organizzare azioni non armate per la pace su richiesta di organizzazioni non governative, di istituzioni statali e di organizzazioni internazionali.

In sostanza, l'iniziativa intende introdurre un servizio civile volontario per la pace. Coloro che prestano servizio devono ricevere «un'equa indennità» sia per gli interventi in Svizzera e all'estero sia per i periodi di formazione e aggiornamento. La formazione di base è gratuita e aperta a chiunque risieda in Svizzera.

Conformemente alle disposizioni transitorie, gli interventi volontari equivalgono a un impedimento del lavoro non addebitabile a colpa del lavoratore. Di conseguenza, ogni persona che intende effettuare un intervento del SCP non potrà essere licenziata. Se l'iniziativa per l'abolizione dell'esercito, depositata parallelamente, non avrà successo, la formazione di base e di aggiornamento e gli interventi del SCP saranno conteggiati come giorni di servizio civile.

Il promovimento della pace e della sicurezza è uno dei principali obiettivi della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera. Il Consiglio federale è di principio favorevole allo sforzo degli autori dell'iniziativa di fornire un contributo supplementare in questo senso. Ciò nonostante, respinge l'iniziativa per i seguenti motivi:

in primo luogo, gli obiettivi espressi nel capoverso 2 del nuovo articolo 8^{bis} proposto rappresentano già una parte essenziale degli sforzi messi in atto dalla Svizzera nel settore della cooperazione internazionale e del promovimento della pace;

l'impegno nel settore della cooperazione allo sviluppo con i Paesi del Sud e in quello della cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est e della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) sono già oggi, come illustrato chiaramente dai diversi messaggi all'attenzione del Parlamento, fortemente orientati verso la prevenzione dei conflitti e i lavori di ricostruzione in seguito a conflitti.

Anche nel caso di conflitti aperti, legati a violenze di guerra, la Svizzera fornisce già oggi contributi importanti. Nel 1999, nel settore dell'aiuto umanitario, 574 membri del Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe sono stati impegnati per svolgere i compiti di aiuto umanitario della Confederazione, il che corrisponde a circa 40 500 giorni di intervento. Nello stesso anno sono stati effettuati 253 interventi di esperti civili per la pace in 20 Paesi diversi nel settore del promovimento civile della pace.

In secondo luogo, in caso di eventuale realizzazione del SCP vi sarebbero numerose conseguenze negative sulla cooperazione internazionale ufficiale della Svizzera che si è sviluppata, ha dato buoni risultati e le cui attività sono riconosciute a livello internazionale: l'istituzione di un SCP provocherebbe difficoltà sul piano dell'efficacia, della coerenza e della credibilità dell'impegno della Svizzera per quanto concerne gli strumenti di cooperazione e le strutture organizzative sia in Svizzera sia nei Paesi in cui si svolgono gli interventi. Le conseguenze sui costi e su un impiego economico dei mezzi sarebbero imprevedibili.

In terzo luogo, le esperienze dimostrano che il grado di professionalità delle persone interessate aumenta costantemente. Il 13 dicembre 1999, il Consiglio federale ha deciso di istituire un «Corpo» di esperti civili per la pace, mediante il quale la Svizzera è in grado di sostenere rapidamente e in modo flessibile le missioni civili di promovimento della pace dell'ONU e dell'OSCE. Intende ora organizzare questo nuovo strumento e in seguito svilupparlo in funzione dei bisogni e delle possibilità. Nell'ambito degli attuali lavori di organizzazione, il reclutamento, la formazione e l'assistenza agli esperti svizzeri assumono una grande importanza.

In quarto luogo, alle persone che non possono conciliare il servizio militare obbligatorio con la loro coscienza è già oggi garantita la possibilità di svolgere un servizio civile, il quale consente di impegnarsi in settori che rispondono alle esigenze dell'iniziativa SCP: 29 istituti d'impiego dell'attuale servizio civile si dedicano espressamente all'eliminazione di situazioni di violenza.

In quinto luogo, in caso di approvazione dell'iniziativa SCP lo Stato stesso non assumerebbe nuovi compiti ma dovrebbe assumersi attività svolte attualmente con successo dalle organizzazioni non governative. L'iniziativa SCP sostituirebbe inoltre l'attuale istituzione del servizio civile con un'altra la cui identità non è chiaramente riconoscibile e in merito alla quale lo Stato non avrebbe alcun controllo sui costi.

Messaggio

1 Considerazioni formali

1.1 Testo

L'iniziativa ha il seguente tenore:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 8^{bis} (nuovo)

¹ La Svizzera mantiene un servizio civile per la pace (SCP) come strumento di una politica attiva di pace.

² Il servizio civile per la pace contribuisce nel paese e all'estero alla riduzione e alla prevenzione delle situazioni di violenza. In particolare sviluppa misure per il rilevamento e la prevenzione dei potenziali di violenza, per la protezione delle condizioni di vita, per la soluzione pacifica dei conflitti violenti e per la ricostruzione sociale.

³ La collaborazione al servizio civile per la pace è volontaria. Chi presta servizio nel servizio civile per la pace riceve un'equa indennità per gli interventi effettivi e per i periodi di formazione e aggiornamento specifici. Sarà promossa una rappresentanza equa dei due sessi.

⁴ Il servizio civile per la pace, in collaborazione con altre istituzioni statali, organizzazioni non governative e privati, offre una formazione di base che serve alla trasmissione di conoscenze e pratiche sulla gestione non violenta dei conflitti. Tale formazione prepara alla partecipazione ad azioni del servizio civile per la pace ed è gratuita e aperta a chiunque risieda in Svizzera.

⁵ Il servizio civile per la pace fornisce la formazione e l'aggiornamento specifici a chi presta servizio. Tiene conto delle qualifiche personali e del bisogno.

⁶ Il servizio civile per la pace organizza azioni non armate per la pace su domanda di organizzazioni non governative, di istituzioni statali e di organizzazioni internazionali. In ciò collabora strettamente con le organizzazioni locali.

⁷ Il servizio civile per la pace è finanziato con fondi pubblici. Di regola affida la pianificazione e l'esecuzione degli interventi a organizzazioni non governative appropriate.

⁸ Una commissione indipendente, nella quale i due sessi sono rappresentati paritariamente, accompagna con direttive e controlli la strutturazione e la realizzazione della formazione di base, della formazione e dell'aggiornamento specifici, come pure degli interventi del servizio civile per la pace. In questo organo collaborano in particolare organizzazioni che difendono interessi pacifisti, delle donne, ambientali, dei migranti e dell'aiuto allo sviluppo.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 25 (nuovo)

¹ Gli interventi nonché la formazione e l'aggiornamento specifici nel servizio civile per la pace (SCP) secondo l'articolo 8^{bis} della Costituzione equivalgono a un impedimento del lavoro non addebitabile a colpa del lavoratore. La protezione contro i licenziamenti si impronta alle disposizioni sul servizio civile.

² Il servizio civile per la pace non deve mettere in pericolo posti di lavoro esistenti né peggiorare condizioni di lavoro vigenti.

³ Fintanto che la Svizzera manterrà il servizio civile, i giorni dedicati alla formazione di base, alla formazione e all'aggiornamento specifici e agli interventi del servizio civile per la pace sono conteggiati come giorni di servizio civile.

⁴ Se entro cinque anni non è entrata in vigore nessuna legge d'applicazione dell'articolo 8^{bis} della Costituzione, il Consiglio federale regola i dettagli del servizio civile per la pace mediante ordinanza.

1.2 Riuscita formale

L'iniziativa popolare «la solidarietà crea sicurezza: per un servizio civile volontario per la pace (SCP)» è stata depositata il 10 settembre 1999 dal «Gruppo per una Svizzera senza esercito» (GSse). Con decisione del 21 ottobre 1999 la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale dell'iniziativa popolare con 113 299 firme valide (FF 1999 7744).

1.3 Termini di trattazione

L'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) prevede che il Consiglio federale presenti il suo messaggio all'Assemblea federale al più tardi un anno dopo il deposito dell'iniziativa, vale a dire al più tardi il 9 settembre 2000.

L'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa entro un termine di 30 mesi dal giorno in cui essa è stata depositata, vale a dire entro il 9 marzo 2002 (art. 27 cpv. 1 LRC).

1.4 Validità

1.4.1 Unità della forma

Le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione federale possono essere formulate come proposte generiche o progetti elaborati (art. 139 cpv. 2 Cost.). L'iniziativa popolare «la solidarietà crea sicurezza: per un servizio civile volontario per la pace (SCP)» è formulata come progetto elaborato. L'unità della forma è quindi rispettata.

1.4.2 Unità della materia

Un'iniziativa deve avere una sola materia come oggetto. Il principio dell'unità della materia è rispettato se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse.

Il contenuto dell'iniziativa è il seguente:

- l'introduzione di un servizio civile per la pace;
- i compiti e il finanziamento del servizio civile per la pace;
- la collaborazione, la formazione e l'aggiornamento, come pure gli interventi nell'ambito di questo servizio;
- i compiti e la composizione di una commissione per il servizio civile per la pace incaricata di seguirlo e controllarlo.

Le disposizioni transitorie disciplinano le conseguenze delle prestazioni in materia di diritto del lavoro e il conteggio dei giorni effettuati nell'ambito del servizio civile per la pace. Il nostro Consiglio è inoltre incaricato di disciplinare mediante ordinanza le modalità del servizio civile per la pace, se nessuna legge d'esecuzione è entrata in vigore entro un termine prescritto.

Le diverse parti dell'iniziativa menzionate in precedenza sono intrinsecamente connesse (art. 75 cpv. 2 LDP). Anche l'unità materiale è quindi rispettata in quanto seconda condizione formale per la validità di un'iniziativa popolare. L'unità materiale riflette la volontà liberamente espressa dal popolo: l'autorità deve, di conseguenza, garantire che saranno sottoposte in votazione solo le iniziative popolari nelle quali colui che approva di principio l'oggetto deve poterne approvare tutte le parti o non deve poterne rifiutare alcune parti (cfr. anche Etienne Grisel, *Initiative et Référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Losanna 1987, p. 192 segg.).

1.4.3 Altre esigenze di validità

Oltre all'unità della forma e della materia, la nuova Costituzione federale menziona nell'articolo 194 capoverso 2 il rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale. Secondo la prassi delle autorità federali è richiesta anche l'attuabilità di una disposizione costituzionale affinché un'iniziativa popolare sia valida.

Il diritto internazionale cogente non è interessato dall'iniziativa popolare. Anche la sua attuabilità non dà adito a osservazioni.

L'iniziativa popolare «la solidarietà crea sicurezza: per un servizio civile volontario per la pace (SCP)» è quindi valida.

1.5

Adeguamenti alla nuova Costituzione federale

Le iniziative popolari che si fondano ancora sulla Costituzione federale del 1874 devono essere adeguate alla nuova Cost. dal profilo formale. Il numero III del decreto federale del 18 dicembre 1998¹ concernente una nuova Costituzione federale accorda all'Assemblea federale la competenza di procedere a tali adeguamenti.

Nella presente iniziativa occorre partire dal presupposto che il testo materiale non debba essere modificato. Occorre tuttavia modificare la numerazione degli articoli. Occorre integrare la disposizione nella sezione «Relazioni con l'estero» (art. 54 segg. Cost.) o nella sezione «Sicurezza, difesa nazionale, protezione civile» (art. 57 segg. Cost.). Dal momento che il servizio civile per la pace intende raggiungere i suoi obiettivi non solo all'estero, ma anche in Svizzera, abbiamo proposto di prevedere la disposizione nell'ultima sezione sotto forma di un articolo 61a della nuova Cost.

Gli autori dell'iniziativa intendono invece trasformare l'articolo 8^{bis} dell'iniziativa in articolo 57a. In effetti, essi considerano il servizio civile volontario come uno «strumento di politica di pace e di sicurezza» e non come un'estensione della protezione civile. Inoltre, propongono, per analogia con l'iniziativa popolare federale «per una politica di sicurezza credibile e una Svizzera senza esercito» di modificare il titolo intermedio della Cost. «Sezione 2: Sicurezza, difesa nazionale, protezione civile» e di intitolarlo «Sezione 2: Politica di pace e di sicurezza, protezione civile».

2

Interpretazione dell'iniziativa

2.1

In generale

A prima vista, il profilo delle prestazioni del servizio civile per la pace previsto dal testo dell'iniziativa comporta un'estensione degli strumenti della politica di sicurezza. Occorre tuttavia precisare che attualmente già diverse organizzazioni governative e non governative sono attive in questo settore: nel marzo 2000 in Kosovo, ad esempio, erano attive 437 istituzioni civili conosciute per nome.

Le attuali numerose organizzazioni umanitarie e di promovimento della pace sarebbero sottoposte a una nuova concorrenza da parte di un servizio civile svizzero per la pace. Dal momento che il SCP mira di fatto a ottenere l'indipendenza di un'organizzazione non governativa, potrebbe essere considerato come un elemento della politica di sicurezza svizzera solo in misura limitata.

2.2

Nozioni che necessitano di un'interpretazione

2.2.1

Servizio civile

L'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione federale stabilisce che «Gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare. La legge prevede un servizio civile sostitutivo.» L'espressione «servizio civile» è quindi la forma abbreviata del termine «servizio civile sostitutivo». Il testo dell'articolo costituzionale citato indica che il servizio militare è la regola e il servizio civile l'eccezione. Chi intende far valere

¹ RU 1999 2556

l'eccezione dal servizio militare deve soddisfare determinate condizioni che deve far valere e presentare da solo. La Costituzione federale esclude quindi la libera scelta tra il servizio militare e il servizio civile. Il servizio militare è prioritario.

Dal momento che il servizio militare rappresenta la regola e il servizio civile l'eccezione, quest'ultimo è aperto solo alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare. I volontari, le donne che non prestano il servizio militare, i bambini, le persone esentate dall'obbligo di prestare servizio militare e le persone dichiarate inabili al servizio militare non potrebbero di conseguenza essere ammesse al servizio civile.

La Costituzione federale non precisa quali condizioni devono essere soddisfatte per essere ammessi a prestare servizio civile. Dai lavori preparatori relativi a questa disposizione risulta tuttavia che il servizio civile è stato istituito per le persone che non possono conciliare il servizio militare con la loro coscienza. Di per sé, il testo dell'articolo costituzionale consentirebbe ad altri gruppi di persone di essere ammesse al servizio civile, in particolare alle persone che non possono più prestare il servizio militare per motivi di salute.

Secondo la legge federale del 6 ottobre 1995 sul servizio civile sostitutivo (legge sul servizio civile, RS 824.0, RU 1996 1445, in vigore dal 1° ottobre 1996) chi intende prestare servizio civile deve presentare una domanda scritta, nella quale espone i suoi motivi di coscienza. Nel corso di un colloquio personale, l'interessato è quindi invitato a presentare i suoi motivi in modo credibile davanti a una commissione. Su proposta di quest'ultima, l'organo di esecuzione prende una decisione in base alla quale il richiedente è ammesso o meno a prestare servizio civile. L'obbligo di prestare servizio militare cessa con l'ammissione al servizio civile.

La durata del servizio civile equivale alla durata totale dei servizi militari non ancora prestati moltiplicata per 1,5 (1,1 per i quadri). Questo servizio viene prestato fuori dall'esercito e i suoi obiettivi sono civili. Chiunque presti servizio civile svolge un lavoro di pubblico interesse in un ente pubblico o presso un ente privato che svolge un'attività di utilità pubblica. La legge sul servizio civile elenca i settori di attività in modo esaustivo.

Uno statuto speciale di diritto pubblico disciplina le prestazioni fornite nell'ambito del servizio civile. Dal momento che numerosi istituti d'impiego del servizio civile sono istituzioni private e che le persone che prestano il servizio civile svolgono il loro lavoro in collaborazione con i dipendenti di queste istituzioni, le disposizioni d'esecuzione sono ampiamente adattate alle condizioni di lavoro civili, in particolare per quanto concerne gli orari di lavoro e gli elenchi degli obblighi. Per tale motivo la durata del servizio civile è più lunga di quella del servizio militare.

La maggior parte degli impieghi del servizio civile sono impieghi individuali. Gli impieghi di gruppo costituiscono un'eccezione. La durata totale dei giorni di servizio può essere prestata in un solo periodo unicamente in caso di impieghi inferiori a 180 giorni e di impieghi all'estero. Altrimenti, devono essere prestati più impieghi. Gli impieghi all'estero devono soddisfare condizioni rigide. Di conseguenza, sono rari e destinati quasi esclusivamente alla cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario. Le persone che devono prestare servizio civile hanno una grande responsabilità nell'ambito della ricerca di possibilità d'impiego. Hanno a disposizione più di 800 istituti con diversi posti d'impiego che sono esaminati da una commissione. L'organo di esecuzione per il servizio civile prende in seguito una decisione che li

riconosce in quanto istituti d'impiego. Quando è stato trovato il posto d'impiego, l'organo di esecuzione convoca la persona che deve prestare servizio civile.

2.2.2 Servizio per la pace

Solo all'inizio degli anni Novanta l'idea di un «servizio civile per la pace» è stata oggetto di un vasto dibattito pubblico nell'area germanofona. Viste le esperienze fatte durante la seconda guerra del Golfo (1991) e l'aggravarsi del conflitto nella ex Jugoslavia, la discussione si era allora intensificata riguardo alle possibilità di sviluppare e di valorizzare le concezioni e le esperienze fatte nel settore della rilettera non violenta e civile dei conflitti, coinvolgendo attori volontari della società civile.

Queste considerazioni miravano principalmente a sostenere le persone e a costituire gruppi in zone di crisi al fine di fornire un contributo costruttivo a una soluzione non violenta dei conflitti. Nel frattempo si è discusso in che misura le società degli Stati occidentali che forniscono aiuti possono completare i lavori di sostegno e di ricostruzione istituendo un servizio di pace civile. Le riflessioni hanno riguardato essenzialmente i servizi di promovimento della pace nel settore della cooperazione allo sviluppo.

2.2.3 Protezione civile

La protezione civile si basa su una legge federale, mentre al momento della redazione del presente messaggio la protezione della popolazione è ancora un progetto in fase di pianificazione. Conformemente alla legge federale del 17 giugno 1994 (LPCi), la protezione civile ha lo scopo di proteggere la popolazione contro gli effetti di catastrofi, situazioni d'emergenza e conflitti armati e contribuisce a far fronte a tali eventi; persegue obiettivi umanitari. La protezione civile si basa sul sistema di milizia e sull'obbligo di prestare servizio degli uomini di età tra i 20 e i 50 anni. La maggior parte dei militari sono esentati dall'obbligo militare a 42 anni. Sono in seguito tenuti a prestare servizio nella protezione civile per otto anni.

Allo stato attuale del progetto, la *protezione della popolazione* sarà una struttura civile a livello cantonale, regionale e comunale per la gestione, la protezione, il salvataggio e il soccorso che sarà diretta da un organo civile. Conformemente al principio della cooperazione nazionale, la nozione di protezione globale della popolazione implica la concentrazione di tutti i partner importanti (protezione civile, pompieri, servizi della sanità pubblica e servizi sanitari di soccorso, servizi tecnici e di polizia) che, in caso di bisogno, beneficiano a titolo sussidiario del sostegno dell'esercito e del servizio civile. La protezione della popolazione sarà basata su mezzi disponibili quotidianamente e potrà essere organizzata su una base modulare. Sul piano dell'organizzazione, del personale e dell'istruzione, sarà essenzialmente prevista per i casi di catastrofe e le situazioni di emergenza che non saranno di natura politico-militare.

2.2.4 Volontariato

Conformemente al capoverso 3 della proposta, la collaborazione nel SCP sarà volontaria. Gli autori dell'iniziativa motivano questa situazione con il fatto che il lavo-

ro per la pace è per diversi aspetti più impegnativo degli altri servizi a favore della collettività. Sarebbe peraltro contraddittorio costringere qualcuno a effettuare un lavoro per la pace. Il testo dell'iniziativa non dice se il volontariato si riferisce solo all'iscrizione al SCP (analogamente al servizio militare femminile, art. 3 LM) o se anche la partecipazione a ogni intervento specifico è volontaria. La regolamentazione dovrebbe essere prevista a livello di legge.

3 Attività attuali della Confederazione nei settori favoriti dall'iniziativa

3.1 Cooperazione allo sviluppo, cooperazione con l'Europa dell'Est e aiuto umanitario all'estero

Intendendo contribuire all'estero alla riduzione delle situazioni di violenza e a impedire che esse si ripetano, l'obiettivo del SCP copre ampiamente una parte dei compiti e dell'attività operativa dei lavori di cooperazione allo sviluppo, di cooperazione con i Paesi dell'Est e dell'aiuto umanitario della Confederazione sul piano bilaterale e multilaterale. Questa situazione vale anche per le misure particolari menzionate concernenti il rilevamento e la prevenzione dei potenziali di violenza, la protezione delle condizioni di vita, la soluzione pacifica dei conflitti violenti e la ricostruzione sociale.

Mentre l'aiuto umanitario della Confederazione è da tempo attivo nei settori favoriti dall'iniziativa, la prevenzione e la lotta contro i conflitti sono un tema importante della cooperazione allo sviluppo negli anni Novanta. Il messaggio del 7 dicembre 1998 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo precisa in che modo la cooperazione allo sviluppo contribuisce a porre le condizioni per una soluzione pacifica dei conflitti d'interesse. Nella cooperazione con l'Europa dell'Est e gli Stati della CSI, la prevenzione dei conflitti è addirittura un principio esplicito (cfr. il messaggio del 19 agosto 1998 sulla continuazione della cooperazione rafforzata).

Occorre inoltre menzionare la lotta contro la povertà, il promovimento di una buona gestione degli affari pubblici, così come il sostegno dei gruppi e delle istituzioni indipendenti a tendenza democratica, i lavori di ricostruzione nell'ambito del controllo delle conseguenze di conflitti nei settori dell'infrastruttura materiale, della società e delle istituzioni. Già attualmente una parte importante degli investimenti destinati alla cooperazione internazionale della Svizzera è prevista in questo senso e la strategia della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC 2010), in fase di elaborazione, prevede la prevenzione e la lotta contro le crisi come uno dei cinque punti chiave tematici dei prossimi anni. Un rapporto della DSC previsto per la fine del 2000 presenterà in dettaglio il contributo della cooperazione allo sviluppo e con l'Est, così come dell'aiuto umanitario al promovimento internazionale della pace e alla prevenzione dei conflitti.

Per quanto concerne le attività della cooperazione allo sviluppo e con l'Est sul piano del promovimento della pace e della prevenzione dei conflitti, è in atto da diversi anni una stretta cooperazione con le opere assistenziali svizzere e internazionali. Queste ultime sono sostenute dalla DSC mediante contributi generali a favore di programmi o sono incaricate di eseguire determinati progetti. Riguardo all'impiego di volontari nei settori previsti dall'iniziativa, occorre menzionare, sul piano internazionale, in particolare il programma del Corpo di volontari dell'ONU (United Na-

tions Volunteers). Da diversi anni la Svizzera fornisce un sostegno finanziario e di personale a questo programma, che l'anno scorso ha organizzato circa 5000 interventi.

La cooperazione con le principali opere assistenziali svizzere crea sinergie e completa in modo utile gli sforzi pubblici e privati della cooperazione allo sviluppo e con l'Est. I crediti programmatici, che si estendono su tre anni e consentono alle opere assistenziali di pianificare a medio termine l'impiego delle loro risorse e le loro attività, rappresentano il principale strumento di questa cooperazione. Da parte sua, la DSC ha in tal modo una migliore visione d'insieme delle attività, dell'impegno e delle esperienze attuali che si integrano globalmente nel quadro offerto dalla legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. In linea di principio, i contributi della DSC non devono superare il 50 per cento dei costi del progetto, affinché l'indipendenza delle opere assistenziali sia garantita e i loro sforzi per ottenere fondi di sostegno privati non siano compromessi.

Nei settori favoriti dall'iniziativa, l'aiuto umanitario della Confederazione è attivo per tradizione. Esso interviene in caso di catastrofi naturali e di conflitti armati e, in generale, in caso di situazioni di emergenza di entità tale che le regioni o i Paesi colpiti non sono in grado di affrontare da soli. Il suo obiettivo è di salvaguardare la vita umana e lenire le sofferenze. Mira inoltre alla reintegrazione e quindi al ripristino della «normalità».

Infine, ha lo scopo di rafforzare i meccanismi di prevenzione locali con la popolazione interessata, per metterla nelle condizioni di affrontare meglio future situazioni di emergenza analoghe e di risolverle autonomamente. Il suo contributo è essenziale per impedire la nascita di nuovi rapporti di violenza, per consentire il rilevamento precoce e la prevenzione dei potenziali di violenza e per proteggere le basi essenziali e sostenere lo sviluppo sociale. Analogamente agli altri strumenti della politica di sviluppo, l'aiuto umanitario cerca di incoraggiare l'assistenza, di sopprimere gli stati di dipendenza che sussistono e di impedire che tali situazioni rinascano.

L'aiuto umanitario della Confederazione è fornito in particolare dagli interventi dei membri del Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe (ASC). L'ASC, fondato nel 1973, è composto attualmente di 1500 persone di nazionalità svizzera. Queste persone si sono annunciate a titolo volontario. La loro ammissione è tuttavia stata oggetto di una severa procedura di selezione che non comprende solo le qualifiche professionali, ma anche quelle personali. I membri seguono un programma intensivo d'istruzione e di aggiornamento per garantire che saranno in grado di soddisfare le elevate esigenze richieste dagli interventi. In base alla loro formazione, all'esperienza professionale e alle attitudini specifiche, i membri del Corpo sono incorporati in uno dei 12 gruppi specializzati di cui è costituito attualmente l'ASC e che coprono i seguenti campi di attività dell'aiuto umanitario: salvataggio, costruzione, logistica, medicina, acqua potabile, igiene dell'habitat, comunicazione, gestione, consultazione, rispetto dei diritti dell'uomo, informazione, documentazione, monitoraggio, valutazione. Nel corso di questi ultimi anni, i membri dell'ASC sono stati progressivamente impegnati, individualmente o in gruppo, al servizio dell'aiuto umanitario presso le organizzazioni partner internazionali.

Nel 1999, 547 membri dell'ASC hanno svolto compiti al servizio dell'aiuto umanitario della Confederazione, per un totale di circa 40 500 giorni d'impiego.

Negli ultimi anni, l'attività della Divisione politica III (DP III; Organizzazioni internazionali, sicurezza e pace) del Dipartimento federale degli affari esteri si è costantemente sviluppata: i contributi finanziari alle organizzazioni e alla logistica sono sempre più relegati in secondo piano, mentre il sostegno a favore di progetti e gli interventi di esperti hanno assunto maggiore importanza.

Nel 1999, la Divisione politica III ha sostenuto nel mondo 235 interventi di esperti civili per la pace in 19 Paesi. Secondo una stima estesa a tutto l'arco dell'anno, questo significa che circa 70 specialisti sono stati impegnati in permanenza. Gli esperti svizzeri hanno assunto compiti di osservatori di polizia civile, osservatori elettorali, osservatori dei diritti dell'uomo, medici legali, specialisti doganali, tecnici delle telecomunicazioni ed esperti nei settori della sanità, della stampa, delle finanze o del personale. La maggior parte di questi interventi hanno avuto luogo nell'ambito di missioni multilaterali.

L'obiettivo strategico delle attività di promovimento della pace della Divisione politica III/B è di contribuire alla ricerca di soluzioni stabili a lungo termine concernenti i conflitti. Dal profilo operativo, i metodi diplomatici di prevenzione e di comunicazione sono intesi a sostenere gli attori chiave di un conflitto e a far progredire la regolamentazione politica, diplomatica e giuridica dei conflitti.

In passato, gli esperti svizzeri per la pace hanno fornito regolarmente contributi utili alla realizzazione di questo obiettivo. Per aumentare le possibilità di successo di questi contributi, in molti casi è necessario il sostegno complementare della cooperazione allo sviluppo e con l'Europa dell'Est, così come dell'aiuto umanitario. A tal fine è estremamente importante poter disporre di una strategia comune coerente che consenta di definire in modo complementare e reciproco gli strumenti degli attori coinvolti a livello statale.

In questo contesto, il «Corpo» degli esperti civili per la pace, che la Divisione politica III/B sta attualmente costituendo, è uno strumento importante. Le esperienze pluriennali fatte da questa divisione in relazione all'invio di esperti civili per la pace hanno dimostrato in primo luogo che il grado di professionalità richiesto alle persone interessate, così come le esigenze nei loro confronti, aumentano costantemente. La complessità dei conflitti attuali richiede forze tecniche altamente specializzate.

Per tener conto di questa professionalità crescente, abbiamo deciso, il 13 dicembre 1999, di istituire un «Corpo» di esperti civili per la pace. Nei lavori organizzativi attualmente in corso, è data una notevole importanza al reclutamento, alla formazione e all'assistenza degli esperti svizzeri. Nel suo impegno, il DFAE potrà appoggiarsi su strutture esistenti che hanno dato buoni risultati, in particolare su un pool di osservatori nei settori delle elezioni, della polizia civile e dei diritti dell'uomo.

L'idea del Corpo svizzero è strettamente legata a misure di professionalizzazione simili nelle principali organizzazioni internazionali, come l'OSCE e l'ONU. Il DFAE strutturerà e adatterà regolarmente il suo Corpo, tenendo conto delle misure di queste organizzazioni, della situazione relativa ai bisogni a livello internazionale, così come degli interessi propri e dei vantaggi comparativi della Svizzera.

3.3

Servizio civile

Dal 1° ottobre 1996 (data di entrata in vigore della legge sul servizio civile) al 31 dicembre 1999, sono stati effettuati 3166 impieghi nel servizio civile, il che rappresenta 325 669 giorni di servizio. Alla fine del 1999, erano a disposizione 832 istituti d'impiego riconosciuti. Nel solo 1999 sono stati effettuati 160 000 giorni di servizio. Nel 2000, si prevedono circa 230 000 giorni di servizio. La tavola seguente mostra quanti istituti d'impiego erano a disposizione, in che settore di attività e quanti impieghi e giorni di servizio sono stati effettuati tra l'ottobre 1996 e il dicembre 1999.

Settore di attività	Numero di istituti di impiego	Numero di impieghi	in %	giorni di servizio	in %
Ospedali	51	204	6	26 867	8
Altre istituzioni sanitarie	51	121	4	13 479	4
Istituti per anziani	104	170	5	14 638	4
Istituti per disabili	116	467	15	40 273	12
Istituti per giovani	120	481	15	57 027	18
Settore dell'asilo	35	324	10	29 052	9
Altri istituti sociali	159	411	13	44 563	14
Conservazione dei beni culturali	33	101	3	10 340	3
Ricerca	20	93	3	12 334	4
Interventi per danni provocati da elementi naturali	9	35	1	1 268	0
Protezione della natura e dell'ambiente	79	326	10	30 720	9
Attività forestale	9	15	0	1 163	0
Agricoltura	12	256	8	23 145	7
Cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario; di cui all'estero	33	102	3	13 767	4
	17	34	1	6 413	2
Altro	1	60	2	7 033	2
Totale	832	3166	100*	325 669	100

* arrotondato

L'organo di esecuzione ha la possibilità di definire le priorità in materia di servizio civile. Sinora vi rientravano gli interventi nell'ambito della protezione della natura, dell'ambiente e della protezione del paesaggio, come pure dell'assistenza ai richiedenti l'asilo. In compenso, la forte concentrazione dei giorni di servizio civile svolti nel settore dei servizi sociali non è stata influenzata dall'intervento diretto delle autorità; molte persone che devono prestare servizio civile si sentono particolarmente attratte da questo settore.

Già oggi molti degli istituti d'impiego di cui sopra sono attivi nei settori che l'iniziativa intende promuovere: 29 istituti d'impiego si dedicano esclusivamente alla soppressione dei rapporti di forza, alla prevenzione della nascita di nuovi rapporti di questo tipo, al rilevamento precoce e alla prevenzione di potenziali di violenza o alla soluzione pacifica dei conflitti violenti come pure alla ricostruzione sociale. Altri 88 istituti hanno come obiettivo e contenuto la protezione delle nostre condizioni di vita, 33 istituti sono attivi nel settore della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, 17 di questi istituti offrono interventi all'estero, ma se necessario impe-

gnano anche persone che devono prestare servizio civile per i loro lavori all'interno del Paese. Gli interventi all'estero si svolgono in America Latina, in Africa, nell'Europa dell'Est e in Asia. Sono approvati dalla DSC e sono conformi alla politica delle autorità svizzere esposta nel numero 3.1.

Le persone che devono prestare servizio civile non possono conciliare il servizio militare con la loro coscienza. La visione di un mondo pacifico, sicuro, privo di violenza e di conflitti, è spesso alla base di questa situazione. Per realizzare questa visione, la persona che ha l'obbligo di prestare servizio civile rifiuta solo l'obbligo di effettuare personalmente il servizio militare. L'interesse a promuovere la pace è, di conseguenza, strettamente legato al servizio civile. In questo settore non si esclude quindi di aumentare le attività rispetto alla situazione attuale, indipendentemente dall'accettazione della presente iniziativa. La prevista revisione della legge sul servizio civile determinerà in che misura l'importanza degli aspetti del promovimento della pace e della prevenzione della violenza dovrà essere aumentata nel servizio civile e se l'opzione di formare in futuro le persone che hanno l'obbligo di prestare servizio civile per tali compiti potrà essere integrata in questa legge.

4 Consequenze di un'accettazione dell'iniziativa

4.1 Consequenze sulla cooperazione allo sviluppo, la cooperazione con l'Europa dell'Est e l'aiuto umanitario all'estero

In caso di accettazione dell'iniziativa, alcuni elementi della cooperazione internazionale svizzera (cooperazione allo sviluppo con i Paesi del Sud, cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI, aiuto umanitario) subirebbero importanti conseguenze. Questo varrebbe in particolare sia per la stretta cooperazione tra Stato e privati, ritenuta esemplare a livello internazionale, sia per la cooperazione tra privati. Il motivo è che le condizioni di un SCP sono fondamentalmente diverse rispetto alle organizzazioni classiche. Mentre sul piano operativo le opere assistenziali private sono di principio indipendenti e responsabili dell'organizzazione e del finanziamento delle loro attività, nonostante una stretta collaborazione con i servizi dello Stato, una tale separazione tra lo Stato e il SCP non è possibile. Un'istituzione di questo genere avrebbe importanti ripercussioni sulle forme di cooperazione all'interno del Paese.

Inoltre, l'istituzionalizzazione di un SCP in una forma non ancora definita ma comunque diversa rispetto alle opere assistenziali classiche avrebbe conseguenze sulle cooperazione tra i diversi attori svizzeri e sulla coerenza della presenza svizzera nei nostri Stati partner. In particolare il ricorso a personale più giovane, con poca esperienza, nonostante gli sforzi di formazione previsti, si oppone diametralmente alla prassi svizzera attuale. Nell'ambito dei suoi progetti e dei suoi programmi, quest'ultima tenta di limitare sempre più la partecipazione di personale esterno e di ricorrere se possibile a esperti locali. Inoltre, l'esperienza mostra che, soprattutto nelle situazioni estreme, che riguardano in particolare le condizioni d'intervento dell'aiuto umanitario, il coordinamento tra le organizzazioni governative e non governative è molto difficile. La creazione di una nuova istituzione in questo settore non farebbe che complicare la situazione.

4.2

Conseguenze sul promovimento civile della pace

Anche dopo aver costituito con successo il Corpo degli esperti civili per la pace, il numero degli esperti svizzeri chiamati a partecipare a missioni multilaterali non potrà essere aumentato a volontà. Al momento dell'invio di esperti nell'ambito dell'OSCE e dell'ONU, l'entità del contingente nazionale è, in generale, in diretta relazione con il volume dei contributi nazionali. Analogamente alla Svizzera, altri Stati membri dell'OSCE o dell'ONU preferiscono inviare esperti per la pace piuttosto che pagare contributi di sostegno. Di conseguenza, l'impegno della Svizzera sul piano del personale nell'ambito multilaterale si scontra con limiti numerici. Temiamo quindi che l'iniziativa provochi una struttura che formerebbe sicuramente persone, ma il cui impegno sarebbe in seguito troppo raro. Per tale motivo preferiamo accordare la priorità al Corpo menzionato in precedenza e, se necessario, adeguare questo strumento in modo flessibile in base alle esperienze pratiche o a un'evoluzione della situazione rispetto ai bisogni.

4.3

Conseguenze economiche e finanziarie

4.3.1

Conseguenze economiche

Il disegno prevede di ricorrere ampiamente a organizzazioni private per realizzare il SCP. In caso di approvazione dell'iniziativa, lo Stato non sarebbe necessariamente incaricato di svolgere nuovi compiti, ma dovrebbe assumere gli oneri per attività esistenti e, se necessario, approvare la loro estensione su una base più ampia di quanto non lo consenta attualmente un finanziamento con le fonti previste a tal fine.

Non è possibile stabilire se, dopo aver introdotto le nuove disposizioni nella Costituzione federale, le organizzazioni sollecitate guadagnerebbero o perderebbero la loro efficacia se lo Stato dovesse associarsi alle loro attività. Il problema della redditività del progetto rimane quindi aperto. Non verranno peraltro effettuati confronti con le prestazioni fornite dall'esercito, che è contestato dall'iniziativa depositata congiuntamente.

Oltre alle organizzazioni che sarebbero incaricate dell'esecuzione dei programmi, anche i contribuenti sarebbero interessati dall'iniziativa. In base all'accoglienza riservata al servizio civile per la pace e alla sua organizzazione, il contribuente potrebbe essere sollecitato a fornire, se necessario, mezzi destinati ad attività nel settore in questione, con la conseguenza di un aumento dell'onere delle spese. Sono fatti salvi gli effetti dei risparmi ottenuti in caso di accettazione dell'oggetto parallelo alla presente iniziativa, che prevede l'abolizione dell'esercito,

Conseguenze economiche importanti risulterebbero dalle disposizioni transitorie. Il problema di esaminare, analogamente a quanto avviene per il servizio civile sostitutivo, se gli interventi pianificati costituirebbero una concorrenza per i posti di lavoro esistenti è espressamente previsto e richiede controlli al momento dell'approvazione dei programmi del SCP. Su questo punto, ci si può basare sulle esperienze fatte nel servizio civile. Il capoverso 1 dell'articolo 25 proposto presenta una notevole difficoltà. Il licenziamento di una persona che effettua un SCP sarebbe abusivo e avrebbe come sanzione il versamento di indennità che possono rappresentare sino a sei salari mensili. Contrariamente al servizio militare e al servizio civile, la durata del SCP non sarebbe prevedibile per il datore di lavoro. Tenuto conto dell'incertezza che queste circostanze rappresenterebbero per l'azienda sul piano organizzativo e

finanziario, le imprese reagirebbero con riserva al momento dell'assunzione di persone che potrebbero effettuare un servizio per la pace.

L'organizzazione di un SCP non raggiungerebbe una significativa importanza economica globale, fintanto che la partecipazione dei membri si situerà quantitativamente nello stesso ambito di quella delle prestazioni offerte attualmente dal servizio civile. La situazione sarebbe diversa se fossero prestati giorni di servizio nell'ambito del servizio civile per la pace, così come sono previsti attualmente, ad esempio, nel corso di un anno in un corpo dell'esercito. In questo caso, una parte delle conseguenze economiche che deriverebbero dall'abolizione dell'esercito (cfr. il corrispondente capitolo nel messaggio concernente l'iniziativa «per una Svizzera senza esercito») subirebbero, almeno parzialmente, un cambiamento di tendenza. Occorre comunque partire dal presupposto che questi effetti compensatori non si manifesterebbero nelle stesse regioni e a favore degli stessi ambienti.

Nell'ambito di questo disegno costituzionale, non è inoltre possibile dare altre indicazioni concernenti l'eseguibilità del progetto. L'importanza decisiva verrebbe assunta dalla legislazione d'esecuzione.

4.3.2 Conseguenze finanziarie

L'iniziativa chiede che le persone che svolgono il SCP ricevano «un'equa indennità», sia per i periodi di formazione e di aggiornamento relativi agli interventi sia per gli interventi stessi. L'istruzione di base sarebbe impartita da istituzioni statali come pure da organizzazioni non governative e da privati. Questa formazione sarebbe offerta gratuitamente a tutte le persone residenti in Svizzera.

Queste condizioni non consentono di trarre conclusioni definitive sui costi e sulle conseguenze finanziarie relative all'istruzione, all'aggiornamento e agli interventi possibili, dal momento che numerosi elementi non sono stabiliti in modo chiaro. Quale sarebbe la durata dell'istruzione, quante persone vorrebbero approfittarne, chi assumerebbe questa formazione e a quali condizioni, quali sarebbero le modalità d'indennizzo per un intervento? Per definire un quadro finanziario, bisognerebbe in primo luogo rispondere a queste domande, il che non è possibile al momento. Anche la questione delle conseguenze finanziarie per i Cantoni rimane aperta: essi sarebbero interessati se dovessero offrire l'istruzione per il SCP.

Possono essere forniti dati comparativi dall'istruzione nei settori del promovimento della pace della DSC sul piano civile e dagli interventi di sostegno alla pace del DDPS. A titolo di esempio, le spese della Divisione per le operazioni a favore del mantenimento della pace dello Stato maggiore generale sono risultate di 35 milioni di franchi per il 1999. Questo importo comprende le spese per l'istruzione, la preparazione e l'impiego di osservatori militari, di persone impegnate in misure particolari e di unità speciali (berretti gialli, ALBA, SWISSCOY). I costi per il trasporto e il materiale così come per le assicurazioni sono compresi in questa somma.

Inoltre, 613 membri del Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe (ASC) sono stati impiegati per 42 800 giorni nel 1999. La somma totale dei salari e delle indennità ammonta a 12,2 milioni di franchi. Un giorno d'impiego corrisponde in media a 285 franchi per persona, ciò che corrisponde a un salario mensile di circa 7350 franchi e a un salario annuo di 88 000 franchi. I costi d'infrastruttura, variabili a seconda del luogo d'intervento, non sono compresi. Per quanto concerne l'istruzione, il bi-

lancio dell'ASC per l'aggiornamento ammontava nel 1999 a 497 000 franchi. Questo importo ha consentito di perfezionare l'istruzione di 650 membri attivi dell'ASC.

Infine, il rapporto annuale 1999 dell'attuale servizio civile menziona costi globali netti di circa 7 338 000 franchi per il 1999. L'indennità delle persone che prestano servizio civile corrisponde in gran parte alle condizioni d'indennizzo delle persone che prestano servizio militare.

Si può presupporre che i costi del SCP si situerebbero in un ambito analogo a quello degli importi menzionati in precedenza. Dal momento che tutte le persone residenti in Svizzera avrebbero il diritto di seguire la formazione relativa al SCP e a parteciparvi, gli eventuali costi totali del SCP sarebbero di principio illimitati.

4.4 Consequenze in vista di Esercito XXI

A breve e medio termine non si intravedono conseguenze sull'organizzazione di Esercito XXI. Le due condizioni generali che figurano nel rapporto sulla politica di sicurezza, da noi approvate e regolarmente comunicate, sono determinanti per i lavori di pianificazione di Esercito XXI: in primo luogo è mantenuto il principio dell'obbligo militare e, in secondo luogo, è esclusa una libera scelta del genere di servizio.

Secondo il testo dell'iniziativa, il SCP sarebbe volontario. Al contrario, le disposizioni transitorie proposte precisano che gli interventi del servizio civile per la pace saranno conteggiati come giorni di servizio civile «fintanto che la Svizzera manterrà il servizio civile». Contrariamente ai militari che effettuano un servizio civile per la pace, le persone che effettuano il servizio civile sarebbero di conseguenza avvantaggiate. In effetti, i loro interventi sarebbero conteggiati come giorni di servizio civile.

5 Valutazione politica dell'iniziativa

5.1 Nell'ottica della cooperazione allo sviluppo, della cooperazione con l'Europa dell'Est e dell'aiuto umanitario all'estero

Nell'ottica della politica generale, non vi sono contraddizioni tra il SCP, da un lato, e la cooperazione internazionale attuale (cooperazione allo sviluppo, cooperazione con l'Europa dell'Est, aiuto umanitario). La prevenzione dei conflitti è un problema d'importanza crescente ed è inoltre un oggetto importante della cooperazione internazionale degli Stati. L'iniziativa si rivela particolarmente problematica riguardo alle sue proposte per la realizzazione dell'obiettivo, vale a dire la proposta di organizzazione del SCP e il suo finanziamento.

L'attuale cooperazione internazionale della Svizzera si caratterizza per una stretta collaborazione tra gli organi statali e gli ambienti privati. Questa cooperazione, fortemente radicata nella società civile sulla base di ruoli e di responsabilità chiaramente definiti da parte degli attori in causa, presenta numerosi vantaggi e gode di un forte riconoscimento sul piano internazionale. Si può presupporre che questo modello consolidato sia messo in discussione dalle condizioni fondamentalmente diverse del SCP.

Anche l'esperienza nei Paesi d'intervento mostra che la presenza di nuovi attori rende spesso più difficile la soluzione dei problemi a causa del maggior bisogno di coordinamento. Questa situazione è valida in particolare nell'ottica di un'attività ufficiale coerente da parte della Svizzera. Inoltre, l'impegno previsto di volontari con poca esperienza contrasta con gli sforzi che la Svizzera intraprende da diversi anni sulla base di riflessioni di politica di sviluppo per promuovere, organizzare e impiegare esperti locali.

Possono inoltre sorgere problemi concreti se una persona che effettua un SCP in un Paese o una missione è dichiarata indesiderabile: le possibili conseguenze potrebbero compromettere le nostre relazioni con lo Stato o la missione interessati. In tali casi, sarebbe indispensabile sviluppare meccanismi di valutazione politica per poter risolvere questo genere di problemi.

Infine, sarebbe imposto un limite alle possibilità di mantenere il controllo dell'evoluzione generale e di garantire un impiego efficace dei mezzi pubblici.

5.2 Nell'ottica del promovimento civile della pace

Le esperienze fatte dalla DP III in relazione all'invio di esperti civili per la pace hanno in primo luogo mostrato che il grado di professionalità richiesto alle persone interessate, così come le esigenze che sono loro imposte, aumentano costantemente. Mentre qualche anno fa era ancora pensabile compensare con l'entusiasmo e lo spirito imprenditoriale le lacune in materia di conoscenze tecniche e di competenze, una tale situazione è oggi esclusa. La complessità dei conflitti attuali richiede forze tecniche con profili ed esperienze altamente qualificati.

Il 13 dicembre 1999 abbiamo deciso di istituire un Corpo di esperti civili per la pace. Abbiamo preso questa decisione sulla base delle esperienze fatte in relazione all'invio di esperti civili per la pace all'estero, tenendo conto degli sviluppi relativi a diverse organizzazioni internazionali e di altre riflessioni. Questa decisione consentirà in futuro di reagire in modo professionale, efficace e flessibile ai bisogni degli esperti svizzeri per la pace in vista di interventi all'estero. Non vediamo pertanto la necessità immediata di istituire, in questo settore, un servizio civile supplementare per la pace.

Siamo tuttavia coscienti che, nell'ambito del nostro promovimento civile della pace, in futuro dipenderemo più che in passato dalla cooperazione con le organizzazioni non governative interessate. Per tale motivo approviamo le misure volte a creare e a rafforzare le sinergie di partenariato tra gli attori governativi e della società civile a favore della politica di pace.

Dopo la costituzione di questo Corpo, il DFAE potrà reagire più rapidamente e più efficacemente su questioni relative a prestazioni civili e di promovimento della pace. Il numero degli esperti svizzeri che partecipano a missioni multilaterali non potrà tuttavia essere aumentato a piacimento dopo l'istituzione del Corpo. In occasione dell'invio di esperti nell'ambito di missioni dell'OSCE e dell'ONU, l'importanza di un contingente nazionale è, in generale, in reciproca relazione con l'importanza dei versamenti effettuati a titolo di contributo nazionale. Vi sono quindi restrizioni numeriche all'impegno personale della Svizzera. Questa situazione è in contraddizione con l'idea di un servizio civile per la pace previsto su larga scala, come richiesto dalla presente iniziativa del GSSE.

5.3

Nell'ottica del servizio civile

A seconda se la valutazione si concentra unicamente sull'iniziativa o in relazione all'altra iniziativa del GSsE ("Per una politica di sicurezza credibile e una Svizzera senza esercito"), ne risultano conclusioni diverse. Se le due iniziative dovessero essere accettate, anche il servizio civile scomparirebbe a causa della mancanza di un obbligo generale di prestare servizio nell'esercito e in tal caso sarebbe istituito un servizio civile per la pace (SCP). In caso di scomparsa dell'obbligo di prestare il servizio militare e il servizio civile, sarebbe possibile valutare senza limiti né direttive in che modo una politica di sicurezza transfrontaliera debba essere concepita e dotata di strumenti. Il SCP rappresenterebbe allora una variante possibile che presenta tuttavia una serie di inconvenienti (menzionati in precedenza).

L'iniziativa non prevede una trasformazione dell'attuale servizio civile ma richiede l'istituzione di una nuova organizzazione diversa dalle istituzioni attuali. Secondo il testo dell'iniziativa, due punti sono in relazione con il servizio civile. Rientrano logicamente nelle disposizioni transitorie, dal momento che gli autori dell'iniziativa intendono in primo luogo abolire l'esercito: la protezione contro i licenziamenti durante il SCP si impronta alle disposizioni sul servizio civile. Inoltre, i giorni effettuati nel SCP devono essere conteggiati come giorni di servizio civile fintanto che questo sarà mantenuto. Si può quindi concludere quanto segue:

- a) l'iniziativa prevede l'esistenza di un servizio civile a fianco del SCP, anche se questa situazione è provvisoria;
- b) nel caso in cui solo l'iniziativa SCP fosse accettata, il servizio civile per la pace renderebbe superfluo, a lungo termine, il servizio civile. Il SCP consente anche alle persone che non soddisfano le condizioni di ammissione al servizio civile di effettuare un servizio per la pace. Ci si chiede allora perché fare domanda per il servizio civile e sottoporsi all'attuale esame di coscienza se è possibile, mediante il SCP volontario, effettuare prestazioni che sono conteggiate nel servizio civile. Si potrebbe pensare che gli autori dell'iniziativa presuppongano (sempre nel caso in cui fosse accettata solo l'iniziativa SCP) che a causa dell'accesso semplificato al SCP, il servizio civile prima o poi sparirebbe;
- c) l'iniziativa intende assicurare che coloro ai quali è stata respinta la domanda di ammissione al servizio civile possono comunque essere abilitati a svolgere prestazioni di servizio civile. Gli autori dell'iniziativa intendono evitare che persone, la cui domanda per effettuare un servizio civile è stata respinta, siano giudicate dal tribunale militare e intende offrire loro un'alternativa rispetto a una riforma per motivi medici;
- d) con il testo proposto, gli autori dell'iniziativa non possono tuttavia realizzare le intenzioni presentate nelle lettere b e c. In effetti, non menzionano la relazione del SCP con il servizio civile e nemmeno quella con il servizio militare, dal momento che questo sarebbe abolito in caso di accettazione dell'altra iniziativa. Il testo non precisa che chi effettua un SCP non sarebbe più obbligato a effettuare il servizio militare. Solo l'ammissione al servizio civile esonera dall'obbligo di effettuare il servizio militare, ma non la prestazione del SCP conteggiata nel servizio civile. Questa prestazione è indipendente dall'ammissione al servizio civile e non la sostituisce. Il SCP non deve essere considerato come una prestazione di servizio civile, ma è unicamente conteggiato a tal fine. Chi è tenuto a prestare servizio militare conserva tut-

tavia questo statuto e il conteggio dei giorni nel servizio civile non gli dà niente, dal momento che non è tenuto a effettuare tale servizio. Per questo motivo, l'iniziativa SCP è assolutamente senza oggetto per l'esercito attuale: il SCP non ha alcuna influenza sui suoi effettivi e sull'obbligo di prestare servizio nell'esercito. Solo lo svolgimento attuale del servizio civile è contestato. Si tratta solo dell'esecuzione e non dell'istituzione in sé, né della procedura di ammissione attuale con esame dei motivi di coscienza. In effetti, in caso di realizzazione del SCP, le persone ammesse a prestare servizio civile ottengono una seconda possibilità di fornire una prestazione che sia conteggiata per il servizio civile. Questo significa che in futuro il servizio civile potrà esser svolto sia come servizio civile sia come SCP. Dal momento che il SCP e il suo orientamento su una politica di pace rappresentano un polo di attrazione specifico, che le sue prestazioni e i suoi obiettivi non sono chiari e che la sua esecuzione si fonderà presumibilmente su una base privata, gli autori dell'iniziativa ritengono manifestamente che le persone attualmente obbligate a prestare servizio civile effettueranno in futuro un SCP. Anche in questo senso, a lungo termine il servizio civile diventerà desueto;

- e) visto quanto precede e tenuto conto del testo dell'iniziativa ne consegue inoltre che solo le persone obbligate a prestare servizio civile approfitteranno presumibilmente del SCP, così come le persone che intendono effettuare un servizio volontario per la pace, finanziato con fondi pubblici, e indipendentemente dal fatto che abbiano o meno altri obblighi di servizio.

6 Conclusioni

Le seguenti conclusioni raccomandano di respingere l'iniziativa:

- Gli obiettivi espressi nel capoverso 2 del nuovo articolo 8^{bis} proposto costituiscono già una parte essenziale degli sforzi messi in atto dalla Svizzera nel settore della cooperazione internazionale. A causa delle lacune legate alle proposte di organizzazione in vista della realizzazione del SCP, occorre tuttavia attendersi numerose conseguenze negative sulla cooperazione internazionale, apprezzata e consolidata, tra i diversi attori svizzeri. Nei Paesi d'intervento l'istituzione di un SCP potrebbe invece provocare problemi a livello di efficacia, di coerenza e di credibilità degli sforzi della Svizzera. Mentre l'evoluzione dei costi e l'impiego dei mezzi sarebbero difficilmente controllabili, gli effetti ricercati da un SCP nell'ottica di questi obiettivi sarebbero estremamente modesti.
- La Svizzera impiega già attualmente sul piano mondiale esperti civili per la pace e anche nei settori favoriti dall'iniziativa SCP è attivo l'aiuto umanitario della Confederazione. Il 13 dicembre 1999 abbiamo peraltro deciso di istituire un Corpo di esperti civili per la pace.
- L'iniziativa sostituisce un'istituzione esistente con un'altra le cui forme non sono chiare. Lo Stato, pur dovendo finanziare questa nuova istituzione, non avrebbe alcun controllo sui costi. Rispetto al servizio civile attuale, il SCP non offre vantaggi obiettivi, ad eccezione di uno solo: gli interventi del servizio civile che non sono direttamente destinati al promovimento della pace, ma servono all'interesse pubblico per altri motivi, scomparirebbero totalmente. Può sostenere una simile visione solo chi considera il promovimento

della pace come una priorità assoluta rispetto ad altri generi di prestazioni possibili nell'interesse pubblico. A lungo termine, l'iniziativa comprometterebbe il promovimento in senso lato di lavori svolti nell'interesse pubblico, attualmente affidati al servizio civile.

- Infine, la sola novità presentata dall'iniziativa risiede nell'aumento dei fondi pubblici destinati al promovimento della pace a titolo privato. Il promovimento della pace a titolo privato è un affare dei privati, le cui modalità non devono quindi essere disciplinate nei particolari a livello costituzionale.
- Un no all'iniziativa non significa che i suoi oggetti, ovvero il rafforzamento del promovimento civile della pace e la prevenzione della violenza, meritino l'indifferenza. Nel nostro rapporto «Sicurezza e sviluppo sostenibile», attualmente in fase di elaborazione sotto la responsabilità della DP III, si stanno preparando proposte e raccomandazioni a favore di una politica di pace conformemente ai nostri obiettivi per il 2000.