



Berna, 1° marzo 2024

Modifica della legge sul servizio civile

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

La modifica della legge sul servizio civile (LSC; RS 824.0) permette di garantire l'applicazione della prescrizione costituzionale secondo la quale non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo (servizio civile). Sei misure mirano a rafforzare la tutela e l'attuazione dello scopo originario del servizio civile sostitutivo come soluzione eccezionale basata sulla Costituzione per persone che si trovano in una situazione particolare. Di conseguenza, rimane intatto nella sostanza il principio secondo il quale coloro che non possono prestare servizio militare per motivi di coscienza possono accedere al servizio civile. La modifica di legge è volta a contrastare le domande d'ammissione al servizio civile per motivi estranei al suo scopo. La soluzione della prova dell'atto senza valutazione del conflitto di coscienza, in vigore dal 2009, non è messa in questione, ma deve rispondere meglio alla funzione che le è attribuita. Per questo motivo, chi ha già svolto una parte considerevole del servizio militare deve soddisfare requisiti più elevati per quanto riguarda la prova dell'atto. Si rimedia così al fatto che la prescrizione di un servizio civile sostitutivo di durata superiore (art. 1 LSC) è progressivamente relativizzata in base ai giorni di servizio d'istruzione già prestati nell'esercito. La soluzione proposta introduce il principio secondo il quale, a partire da un determinato momento, ossia dopo aver adempiuto la scuola reclute (SR), tutti i richiedenti devono prestare lo stesso numero minimo di giorni di servizio civile; la proporzionalità della durata complessiva del servizio militare e del servizio civile viene mantenuta. Altre realtà problematiche del servizio civile sono contrastate con misure adeguate. Il numero di ammissioni al servizio civile sostitutivo dovrebbe così diminuire, in particolare per quanto riguarda i militari che hanno adempiuto la SR, i quadri e gli specialisti dell'esercito. La modifica della LSC contribuisce dunque ad assicurare un apporto duraturo di effettivi all'esercito dal punto di vista quantitativo e qualitativo e a garantire che possano essere fornite le prestazioni richieste a livello di politica di sicurezza.

Situazione iniziale

Il messaggio del Consiglio federale del 20 febbraio 2019¹ concernente la modifica della legge sul servizio civile, che perseguiva lo stesso obiettivo del presente progetto prevedendo otto misure, è stato adottato dal Consiglio degli Stati e respinto dal Consiglio nazionale nella votazione finale del 19 giugno 2020. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno adottato, rispettivamente il 29 settembre 2022 e il 6 marzo 2023, la mozione 22.3055 Aumentare gli effettivi dell'esercito con misure che interessano il servizio civile depositata dal Gruppo UDC, che riprende senza modificarle sei delle otto misure formulate nel 2019. Le due Camere hanno così seguito il Consiglio federale che, il 27 aprile 2022, proponeva di accogliere la mozione.

Le ammissioni al servizio civile sostitutivo restano elevate in termini di cifre assolute (2022: 6635), così come il numero di militari che presentano domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo dopo aver già assolto una parte considerevole dei loro obblighi militari. Rimane alto anche il numero di quadri e di specialisti che lasciano l'esercito per accedere al servizio civile sostitutivo. Queste realtà, che il Consiglio federale aveva già in precedenza considerato problematiche, continuano a sussistere.

¹ FF 2019 2133

Il rapporto del Consiglio federale del 2 giugno 2023² «Attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito», redatto secondo l'articolo 149b della legge militare, rileva che l'apporto di nuovo personale, in particolare nella milizia, continua a rappresentare una sfida per l'esercito. Durante l'attuazione del progetto di riorganizzazione «Ulteriore sviluppo dell'esercito» (USEs) l'esercito ha adottato determinate misure per migliorare l'apporto di nuovo personale. Queste comprendevano tra l'altro la migliore conciliabilità tra il servizio militare e la vita privata, la flessibilizzazione del reclutamento e dell'inizio del servizio militare nonché una migliore attività di informazione e comunicazione. Tuttavia le partenze dall'esercito, soprattutto verso il servizio civile, i cambiamenti sociali e le difficoltà di reclutamento di specialisti qualificati fanno sì che il problema dell'apporto di personale continui a sussistere anche dopo l'USEs.

La necessità di modificare la LCS per preservare e attuare la prescrizione costituzionale secondo la quale non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo è rimasta invariata rispetto al progetto del 2019. Essendo questo obiettivo diverso da quello di altri progetti legislativi in corso a medio o a lungo termine legati al sistema dell'obbligo di prestare servizio, va perseguito in maniera autonoma.

Contenuto del progetto

Il progetto riguarda l'attuazione delle sei misure previste nella mozione 22.3055:

- misura 1: minimo di 150 giorni di servizio civile da prestare in ogni caso;*
- misura 2: applicazione anche per i sottufficiali e gli ufficiali del fattore 1,5 per determinare i giorni di servizio civile da prestare;*
- misura 3: soppressione degli impieghi del servizio civile per i quali è richiesto uno studio di medicina umana, dentaria o veterinaria iniziato o concluso;*
- misura 4: nessun'ammissione per i membri dell'esercito con zero giorni di servizio residui;*
- misura 5: obbligo d'impiego annuale a partire dall'ammissione;*
- misura 6: obbligo di prestare il cosiddetto «impiego di lunga durata» al più tardi nell'anno civile successivo all'ammissione se la domanda viene presentata durante la scuola reclute.*

² FF 2023 1453

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Persistenti realtà problematiche del servizio civile sostitutivo

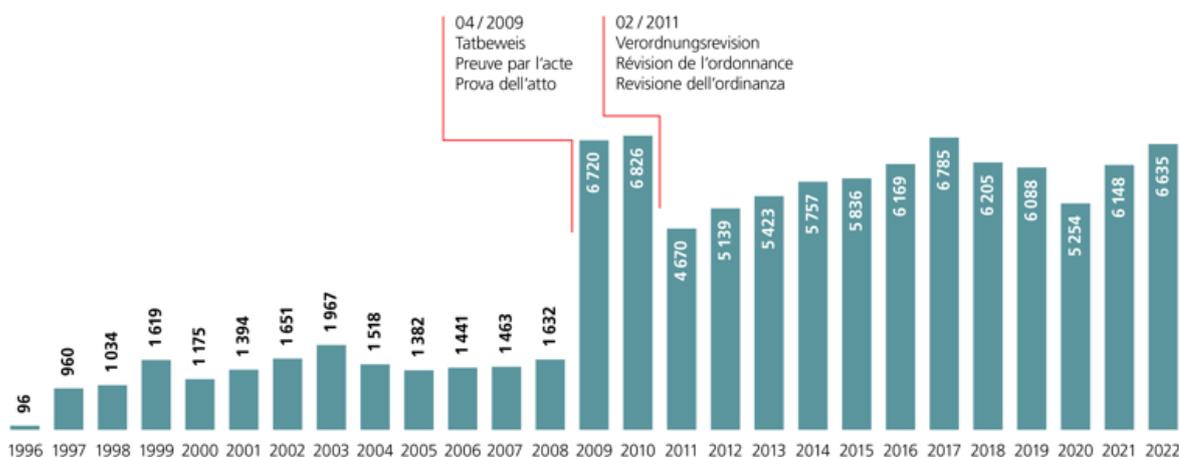
Tre realtà del servizio civile, già riconosciute come problematiche nel messaggio del Consiglio federale del 20 febbraio 2019³ concernente la modifica della legge sul servizio civile, continuano a sussistere. Si tratta:

- del numero elevato di persone idonee al servizio militare che vengono liberate dai loro obblighi militari per effettuare il servizio civile sostitutivo (v. n. 1.1.1);
- del numero elevato di militari che presentano domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo dopo aver già assolto una parte considerevole dei loro obblighi militari (v. n. 1.1.2);
- del numero elevato di militari che presentano domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo dopo aver seguito lunghe e onerose formazioni di quadri e/o di specialisti durante il servizio militare e che non possono mettere in pratica questo sapere in materia di condotta e queste conoscenze tecniche in impieghi del servizio civile (v. n. 1.1.3).

Queste realtà hanno inoltre un'incidenza – rimasta invariata rispetto alla situazione descritta nel messaggio del 20 febbraio 2019 – sull'apporto duraturo e sufficiente all'esercito di effettivi che dispongono delle competenze e dell'esperienza necessarie, e quindi sulla capacità dell'esercito di adempiere il suo mandato.

1.1.1 Persistente numero elevato di persone idonee al servizio militare ammesse al servizio civile sostitutivo

Il numero delle ammissioni annuali al servizio civile sostitutivo rimane elevato. Non si registrano cambiamenti di rilievo rispetto alla situazione descritta nel messaggio del 20 febbraio 2019⁴.



³ FF 2019 2133

⁴ FF 2019 2133

Il calo registrato nel 2020 si spiega con la sospensione temporanea del reclutamento militare durante la pandemia di COVID-19. L'aumento delle ammissioni del 10 per cento nel 2022 rispetto alla situazione descritta nel progetto del 2019 va relativizzata considerato il corrispettivo aumento del numero di persone soggette all'obbligo di leva dichiarate idonee al servizio militare al momento del reclutamento⁵.

Nei primi nove mesi del 2023 vi sono state 5182 nuove ammissioni, di conseguenza ci si può attendere all'incirca dalle 6600 alle 6700 ammissioni per l'intero anno.

Il numero annuale di ammissioni rimane quindi nettamente al di sopra della cifra stimata dal Consiglio federale nel suo messaggio del 27 febbraio 2008⁶ concernente la modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo e della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, che prevedeva un massimo di 2500 ammissioni all'anno.

Al 30 settembre 2023 le persone soggette al servizio civile erano 56 645 (a fine 2019 erano 52 983⁷). Tra queste 26 378 non avevano ancora prestato il numero di giorni di servizio ordinari previsti⁸. Su 56 645 persone soggette al servizio civile, 65 erano donne.

1.1.2 Persistente numero elevato di militari che presentano domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo dopo aver già assolto una parte considerevole dei loro obblighi militari nell'esercito

Il numero di militari che presentano e confermano⁹ una domanda d'ammissione al servizio civile *dopo* aver già assolto una parte considerevole dei loro obblighi militari rimane elevato, come già nella situazione descritta nel messaggio del 20 febbraio 2019. Nel 2022, il 31,7 per cento (2102 persone) delle ammissioni al servizio civile è avvenuto dopo l'adempimento della SR e l'incorporazione nelle formazioni dell'esercito (2021: 31,8 %, 1953 persone; 2020: 30,4 %, 1596 persone; 2019: 33,1 %, 2018 persone)¹⁰.

Se, per i 2102 militari che hanno presentato domanda d'ammissione nel 2022 dopo aver adempiuto la SR si considerano unicamente i gradi di soldato e appuntato e gli attuali modelli di corsi di ripetizione (124 giorni di servizio e 145 giorni di servizio nella SR con 7 o 6 corsi di ripetizione da 19 giorni, esclusi i militari in ferma continuata), si constata quanto segue: circa il 42 per cento dei militari è stato ammesso prima della

⁵ Per quanto riguarda l'evoluzione del numero di persone abili al servizio militare, cfr. censimento dell'esercito 2022. In merito al numero di ammissioni al servizio civile sostitutivo e al numero di persone soggette all'obbligo di leva valutate in via definitiva in un anno civile: i dati relativi alle ammissioni al servizio civile sostitutivo si collocano nel contesto più ampio del numero di persone soggette all'obbligo di leva valutate idonee al servizio militare in via definitiva. L'idoneità al servizio militare è un prerequisito per essere ammessi al servizio civile sostitutivo. Se durante la fase di reclutamento nel corso di un anno civile vengono valutate idonee al servizio militare più persone soggette all'obbligo di leva, ciò può ripercuotersi sul numero di ammissioni al servizio civile sostitutivo di coloro che hanno presentato la domanda prima della scuola reclute. Tuttavia, la categoria «ammissione con domanda prima dell'inizio della scuola reclute» comprende anche chi ha rinviato la scuola reclute e presentato una domanda per il servizio civile prima di iniziarla. Il numero ammissioni prima dell'inizio della scuola reclute non può quindi essere direttamente correlato al numero di persone valutate idonee al servizio militare nello stesso anno civile (cfr. comunicato stampa del CIVI del 16.02.2023, https://www.zivi.admin.ch/zivi/it/home/dokumentation/medienecke/nsb-news_list.msg-id-93060.html).

⁶ FF 2008 2255, in particolare 2301

⁷ Rapporto annuale del CIVI 2019

⁸ Al 30 settembre 2023, 30 347 persone soggette al servizio civile avevano prestato tutti i giorni di servizio ordinari; in vista di eventuali convocazioni a prestare servizio civile straordinario (art. 14 LSC) rimangono soggette all'obbligo di prestare servizio civile fino al licenziamento ordinario, ma senza generare altri giorni di servizio ordinario. Al momento del licenziamento ordinario, tra il 96 e il 98 per cento delle persone soggette al servizio civile ha effettivamente prestato tutti i giorni di servizio ordinari.

⁹ È ammesso al servizio civile chi dopo aver seguito l'intera giornata d'introduzione conferma la propria domanda (art. 18. cpv. 1 LSC). Cfr. anche comunicato stampa del CIVI del 16.02.2023: indipendentemente dalla data di presentazione della domanda, tutti i richiedenti devono superare un processo di ammissione che dura circa tre mesi. Nel frattempo, partecipano a una giornata d'introduzione obbligatoria durante la quale ricevono informazioni in merito agli obblighi nel servizio civile. Per circa un quarto di loro, tale domanda non porta all'ammissione al servizio civile. Queste persone restano soggette al servizio militare (https://www.zivi.admin.ch/zivi/it/home/dokumentation/medienecke/nsb-news_list.msg-id-93060.html).

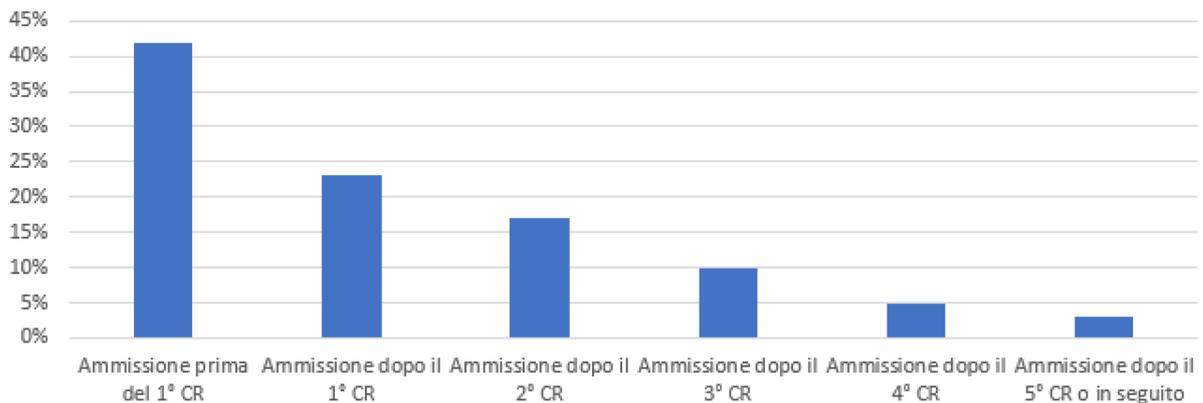
¹⁰ Tra il 2012 (ossia il primo anno civile dopo l'entrata in vigore della modifica del 10.12.2010 dell'ordinanza sul servizio civile, RU 2011 151) e il 2018 la percentuale di ammissioni dopo l'adempimento della SR è stata compresa tra il 36,5 e il 45,8 per cento.

fine del primo corso di ripetizione, circa il 23 per cento dopo il primo corso di ripetizione, circa il 17 per cento dopo il secondo corso di ripetizione, circa il 10 per cento dopo il terzo, circa il 5 per cento dopo il quarto e circa il 3 per cento dopo il quinto o quelli successivi. La maggioranza dei militari è quindi stata ammessa prima della fine del primo corso di ripetizione o subito dopo.

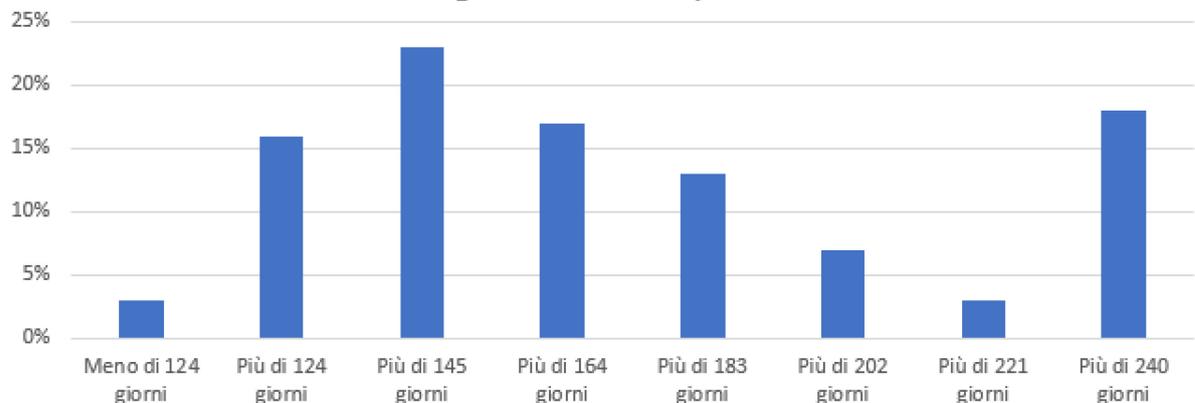
Se invece dei corsi di ripetizione assolti si considera il numero di giorni d'istruzione prestati nell'esercito (tenendo conto di tutti i gradi militari e di tutti i modelli di servizio), si constata quanto segue: nel 2022 circa il 3 per cento dei militari aveva prestato meno di 124 giorni d'istruzione al momento dell'ammissione al servizio civile sostitutivo, circa il 16 per cento più di 124 giorni di servizio, circa il 23 per cento più di 145 giorni di servizio, circa il 17 per cento più di 164 giorni di servizio, circa il 13 per cento più di 183 giorni di servizio, circa il 7 per cento più di 202 giorni di servizio, circa il 3 per cento più di 221 giorni di servizio e circa il 18 per cento più di 240 giorni di servizio.

1719 persone ammesse al servizio civile nel corso dei primi nove mesi del 2023 hanno presentato domanda dopo la SR (di cui 6 donne); 15 avevano svolto il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione nell'esercito.

2022: ripartizione militari ammessi al servizio civile in base al numero di corsi di ripetizione



2022: ripartizione militari ammessi al servizio civile in base al numero di giorni di servizio prestati nell'esercito



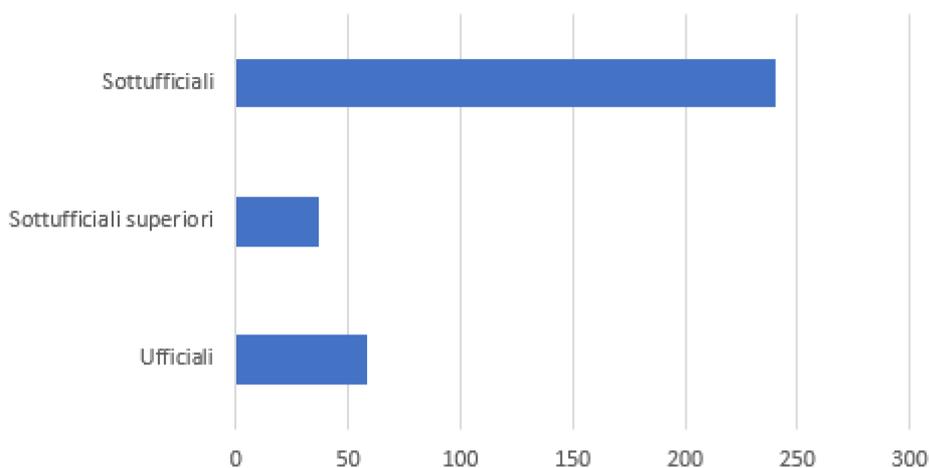
1.1.3 Persistente numero elevato di militari con una formazione di quadri e/o di specialisti che presentano domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo

Il numero di militari che presentano domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo dopo aver seguito lunghe e onerose formazioni di quadri e/o di specialisti durante il servizio militare senza poter mettere in pratica questo sapere in materia di condotta e queste conoscenze tecniche in impieghi del servizio civile continua a essere elevato.

Se, rispetto alla situazione descritta nel messaggio del 20 febbraio 2019¹¹, il numero di ufficiali, sottufficiali superiori e sottufficiali che hanno lasciato l'esercito per il servizio civile è diminuito nel 2022, le cifre rimangono comunque importanti in termini assoluti (2022: 58 ufficiali, 37 sottufficiali superiori e 240 sottufficiali; totale per il periodo tra il 2019 e il 2022: 212 ufficiali, 172 sottufficiali superiori e 1014 sottufficiali).

I militari che hanno seguito una formazione specifica relativa alla loro funzione e che passano al servizio civile sostitutivo sono tuttora numerosi. A titolo di esempio, 14 sergenti maggiori d'unità (12 sergenti maggiori capi, 2 sergenti maggiori), 21 furieri d'unità, 26 cuochi di truppa e 66 autisti hanno lasciato l'esercito nel 2022 per svolgere il servizio civile. Anche medici e aspiranti medici militari continuano a lasciare l'esercito per il servizio civile¹²; nel 2022 ad esempio sono stati registrati 8 passaggi per queste funzioni.

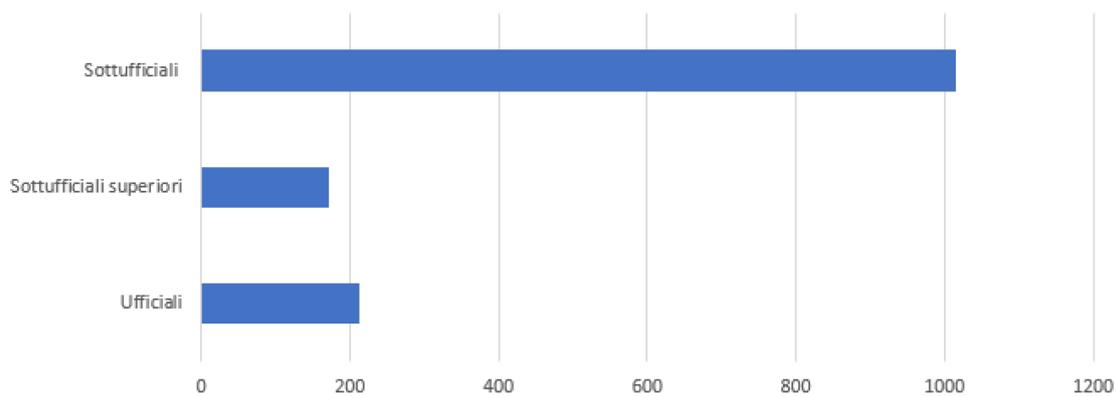
2022: ammissioni di militari in base al grado



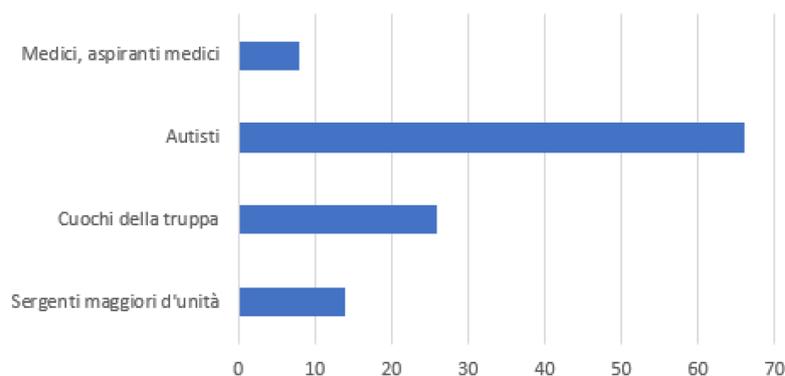
¹¹ FF 2019 2133

¹² Dal 2020 al 2022 68 mansionari di 50 istituti d'impiego richiedevano studi in medicina. In quel periodo per 63 di questi mansionari sono stati prestati 18 809 giorni di servizio civile (per i cinque mansionari restanti non sono stati effettuati impieghi).

2019-2022: ammissioni di militari in base al grado



2022: ammissioni in base alla formazione specialistica



1.2 Valutazione delle conseguenze delle tre realtà succitate dal punto di vista delle prescrizioni costituzionali riguardanti il servizio civile sostitutivo

In merito alla votazione del 17 maggio 1992 concernente il decreto federale sull'introduzione di un servizio civile per gli obiettori di coscienza, il Consiglio federale spiegava che l'obbligo di prestare servizio militare rimaneva la regola. Precisava che il servizio civile sostitutivo era ammesso in via *eccezionale*, a condizioni ben definite. Questa concezione esclude la libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile. La procedura di ammissione deve essere concepita in modo da rispettare i diritti del richiedente e da evitare abusi¹³.

Il messaggio del 22 giugno 1994¹⁴ a sostegno della legge federale sul servizio civile sostitutivo precisa gli aspetti fondamentali del servizio civile. Specifica che deve poter prestare servizio civile soltanto chi non riesce a conciliare il servizio militare con la propria coscienza; le preferenze personali o la comodità non devono essere criteri sufficienti per l'esonero dal servizio militare. Per quanto riguarda la *durata* del servizio civile ordinario il messaggio constata che questo elemento fondamentale è stato valutato in modo assai differente; evitare gli esoneri abusivi dal servizio militare è *una* delle funzioni discusse e il servizio civile sostitutivo di lunga durata è un elemento della prova dell'atto¹⁵. La discussione si è riaperta al momento dell'introduzione della prova

¹³ Spiegazioni del Consiglio federale relative alla votazione federale del 17 maggio 1992, pag. 61, <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/votazioni/votazione-popolare-del-17-maggio-1992.html>

¹⁴ FF 1994 III 1445, in particolare 1470

¹⁵ Per quanto riguarda le funzioni della durata del servizio civile ordinario descritte nel messaggio del 22 giugno 1994 cfr. FF 1994 III 1445, in particolare 1473-1475.

dell'atto, il 1° aprile 2009, che ha dato luogo a una procedura d'ammissione senza audizione da parte di una commissione d'ammissione¹⁶. Con questa modifica non era più previsto il rilevamento e l'esame dei motivi di una domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo; il fatto di esigere la *dichiarazione* dell'esistenza di un conflitto di coscienza riaffermava comunque il principio secondo il quale non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo¹⁷.

Il Consiglio federale non mette in questione la soluzione della prova dell'atto¹⁸, ben sapendo che nessuna procedura d'ammissione al servizio civile sostitutivo è in grado di garantire che solo le persone che hanno un conflitto di coscienza siano ammesse al servizio civile. Nemmeno un «esame di coscienza» potrebbe farlo e non impedirebbe il contrario, ovvero che un richiedente venga respinto nonostante abbia un conflitto di coscienza. Nell'esame di coscienza non veniva esaminata la coscienza stessa – che non è possibile valutare dall'esterno – ma soltanto l'esposizione credibile dei *motivi* di coscienza invocati. È quindi possibile che oggi, per una parte dei richiedenti, non si tratti di motivi di coscienza al momento della dichiarazione del conflitto di coscienza, così com'è possibile che una persona con un conflitto di coscienza non avrebbe superato l'esame di coscienza di un tempo. Consapevoli di questo, le Camere federali hanno adottato la soluzione della prova dell'atto¹⁹.

D'altra parte il Consiglio federale osserva, basandosi sulla situazione descritta nel suo messaggio del 20 febbraio 2019²⁰ che il numero delle persone soggette al servizio civile continua ad aumentare e, numericamente, supera oggi la metà degli effettivi regolamentari dell'esercito. Il numero di ammissioni al servizio civile sostitutivo di persone idonee al servizio militare continua a essere alto e corrisponde, ogni anno, all'incirca al numero medio di effettivi di una brigata delle forze terrestri dell'esercito svizzero.

- Il Consiglio federale ritiene problematico che il servizio civile sostitutivo, di fatto, non costituisca più un'eccezione alla regola dell'obbligo di prestare servizio militare; è diventato un fenomeno di massa che genera spese d'esecuzione e ha delle ripercussioni sull'economia nazionale a causa della maggiore durata.

Il Consiglio federale constata inoltre che all'incirca un terzo delle ammissioni al servizio civile sostitutivo continua a riguardare persone che hanno già assolto una parte considerevole dei loro obblighi militari. Anche per queste persone il calcolo della durata del servizio civile sostitutivo si basa su un fattore unitario di 1,5 per i servizi d'istruzione non svolti, a prescindere dal momento della loro ammissione. In base ai giorni d'istruzione già effettuati nell'esercito, il principio di un servizio civile sostitutivo di durata superiore (art. 1 LSC) è di fatto relativizzato rispetto all'ammissione al servizio civile sostitutivo prima della SR. La durata totale dell'obbligo di prestare servizio calcolata per queste persone (durata dell'obbligo di prestare servizio militare + durata dell'obbligo

¹⁶ FF 2008 2255

¹⁷ Cfr. FF 2008 2255, in particolare 2269. Nella loro perizia del 28 marzo 2006 anche Pierre Tschannen e Beatrice Hermann affermano che la Costituzione non consente la libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo e che il Consiglio federale e il Parlamento senza dubbio non hanno voluto introdurre una simile scelta (Tschannen, P. & Hermann, B. [2006], *Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst*, VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007[4], pagg. 122–149, in particolare 146).

¹⁸ Ha recentemente respinto nel suo rapporto del 4 marzo 2022 sull'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile (parte 2: possibilità di ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio; FF 2022 665, 52/74) l'approccio di reintrodurre una commissione d'ammissione incaricata di esaminare la credibilità di un conflitto di coscienza. Cfr. anche il parere del Consiglio federale del 18 maggio 2022 all'interpellanza 22.3171 Effetti di una reintroduzione dell'esame di coscienza dopo la scuola reclute (<https://www.parlament.ch/it/tratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20223171>).

¹⁹ Cfr. anche il secondo rapporto del Dipartimento federale dell'economia (DFE) sugli effetti della soluzione della prova dell'atto nel servizio civile, approvato dal Consiglio federale il 27 giugno 2012, pag. 9 (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/27335.pdf>).

²⁰ FF 2019 2133

di prestare servizio civile) è via via meno importante con l'aumentare del numero di giorni d'istruzione nell'esercito prestati al momento della loro ammissione²¹. Per quanto riguarda i costi indiretti del servizio civile, sui quali influisce la durata²², questo effetto di relativizzazione potrebbe essere considerato positivo. Nella sua ponderazione, il Consiglio federale accorda tuttavia più peso alla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare che non agli interessi dell'economia nazionale.

- Il Consiglio federale ritiene problematico che un fattore di 1,5 applicato in maniera unitaria indipendentemente dal momento dell'ammissione relativizzi di fatto il principio di un servizio civile sostitutivo di durata superiore e che, di conseguenza, i requisiti relativi alla prova dell'atto siano nettamente meno elevati per coloro che sono ammessi al servizio civile sostitutivo dopo il servizio militare che per coloro che sono ammessi prima della SR.

Infine, il Consiglio federale constata che le persone che passano al servizio civile sostitutivo dopo aver adempiuto la SR non possono mettere in pratica, nei loro impieghi del servizio civile, la formazione militare specializzata e/o l'istruzione in materia di condotta che hanno seguito nell'esercito, ossia che gli oneri generati sotto forma di spese di formazione non producono più gli effetti attesi a favore della società. Queste persone devono inoltre seguire una nuova formazione per svolgere i loro impieghi nel servizio civile, con conseguenti costi²³, e durante i corsi di formazione effettuano in un primo tempo giorni di servizio senza effetti diretti a favore della società. Inoltre, le persone che, secondo la decisione d'ammissione, devono prestare meno di 54 giorni di servizio civile e per le quali seguire un corso di formazione preparatorio sarebbe sproporzionato, effettuano inoltre impieghi il cui beneficio è ridotto.

- Il Consiglio federale ritiene problematico che gli investimenti effettuati a carico dei contribuenti e dell'economia nella formazione di base e nella formazione continua di persone soggette all'obbligo di prestare servizio non abbiano effetti per la società e che i benefici degli impieghi di servizio civile delle persone ammesse che non sono tenute a seguire corsi di formazione siano ridotti.

1.3 L'apporto di effettivi all'esercito rimane una sfida anche dopo l'attuazione dell'USEs

Il persistere di quanto descritto nel precedente capitolo dopo la pubblicazione del messaggio del Consiglio federale del 20 febbraio 2019²⁴ non è solamente problematico dal punto di vista delle relative disposizioni costituzionali: continua, infatti, anche ad ostacolare l'apporto duraturo di effettivi all'esercito con il numero necessario di persone soggette all'obbligo militare, in generale, e di militari che dispongono delle competenze e dell'esperienza necessarie per lo svolgimento del suo mandato, nello specifico.

²¹ Le persone ammesse prima della SR prestano 368 giorni di servizio civile (245 giorni d'istruzione nell'esercito x 1,5). Le persone ammesse dopo la SR di 120 giorni (valore approssimativo) prestano in totale 308 giorni di servizio (120 giorni d'istruzione nell'esercito + 188 giorni di servizio civile [1,5 x 125 giorni d'istruzione non prestati nell'esercito]). Le persone ammesse, ad esempio dopo aver prestato 180 giorni d'istruzione nell'esercito (valore approssimativo della SR + tre corsi di ripetizione) prestano in totale 278 giorni di servizio (180 giorni d'istruzione nell'esercito + 98 giorni di servizio civile [1,5 x 65 giorni d'istruzione non prestati nell'esercito]). Le persone che hanno prestato tutti i 245 giorni d'istruzione nell'esercito – caso oggi frequente – e passano poi al servizio civile e, essendo licenziate dal servizio militare, sono esonerate dall'adempiere gli obblighi previsti fino al licenziamento ordinario (obblighi di tiro annuali ed eventuale servizio attivo) prestano in totale 245 giorni di servizio (245 giorni d'istruzione nell'esercito + 0 giorni di servizio civile [1,5 x 0]).

²² Il messaggio del Consiglio federale del 22 giugno 1994 a sostegno della legge federale sul servizio civile sostitutivo evidenziava già questo aspetto (FF 1994 III 1445, 1475).

²³ L'obbligo di seguire una formazione per i civilisti si applica attualmente a partire da 54 giorni di servizio. Una persona ammessa al servizio civile sostitutivo dopo aver adempiuto la SR effettua un primo impiego di almeno 54 giorni.

²⁴ FF 2019 2133

Il servizio civile è, naturalmente, solo *uno* dei fattori che incidono sull'apporto di effettivi all'esercito e quindi sulla sua capacità di fornire le prestazioni richieste a livello di politica di sicurezza. La realtà del servizio civile sostitutivo, rimasta invariata rispetto alla situazione descritta nel progetto del 2019, contribuisce tuttavia ampiamente a far sì che il numero totale annuale di militari formati che lasciano l'esercito sia nettamente superiore all'1,5 per cento previsto nel quadro dell'USEs.

Il passaggio al servizio civile sostitutivo di militari al termine della SR nonché di quadri e specialisti perturba il buon funzionamento dell'istruzione, che deve essere efficace ed efficiente, e compromette in questo modo la capacità dell'esercito di adempiere il suo mandato. Le conseguenze a livello finanziario dell'uscita di militari dalle file dell'esercito sono notevoli, in particolare se si considerano gli investimenti nella formazione in materia di condotta o per l'acquisizione di conoscenze tecniche; questi ingenti investimenti in tempo e denaro sono realizzati dall'esercito e finanziati dai contribuenti²⁵.

Il passaggio di medici e di aspiranti medici militari dall'esercito al servizio civile sostitutivo acuisce il problema della mancanza di personale medico nell'esercito, in particolare all'interno della truppa e nei centri di reclutamento²⁶.

Il rapporto del Consiglio federale del 2 giugno 2023²⁷ sull'attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito, redatto secondo l'articolo 149b della legge militare rileva che l'apporto di nuovo personale, in particolare nella milizia, continua a rappresentare una sfida per l'esercito. Per rispondere a questa sfida, l'esercito ha adottato delle misure nel quadro dell'attuazione dell'USEs. Queste comprendevano tra l'altro la migliore conciliabilità tra il servizio militare e la vita privata, la flessibilizzazione del reclutamento e dell'inizio del servizio militare nonché una migliore attività di informazione e comunicazione. Tuttavia le partenze dall'esercito, soprattutto verso il servizio civile sostitutivo, i cambiamenti sociali e le difficoltà di reclutamento di specialisti qualificati fanno sì che il problema dell'apporto di personale continui a sussistere anche dopo l'USEs.

1.4 Delimitazione rispetto ai progetti legislativi in corso

La necessità di modificare la LCS per preservare e attuare la prescrizione costituzionale secondo la quale non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo è rimasta invariata rispetto al progetto del 2019. Questo obiettivo è diverso da quello di altri progetti legislativi in corso a medio o a lungo termine e va quindi perseguito a parte.

Il progetto di modifica della legge federale del 20 dicembre 2019²⁸ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC) è a buon punto; comprende modifiche alla legge militare del 3 febbraio 1995²⁹ (LM) e alla LSC per attuare i mandati assegnati dal

²⁵ Si vedano per il 2021 i calcoli che figurano nel parere del Consiglio federale del 18 maggio 2022 all'interpellanza 22.3171; i costi stimati per l'esercito dei 1978 militari passati al servizio civile dopo la SR ammontavano a 69 milioni di franchi. Nel 2022 sono passati al servizio civile 2102 militari dopo aver assolto la SR, per costi stimati a 74 milioni di franchi.

²⁶ Secondo le informazioni di fine giugno 2023 del medico in capo dell'esercito il tasso di apporto di personale medico all'esercito era il seguente:

- medici della truppa: mancanza di 109 medici (subalterni), corrispondente a un tasso di apporto di effettivi del 42 % circa;
- medici di battaglia: mancanza di 35 medici (grado di capitano), corrispondente a un tasso di apporto di effettivi del 66 % circa;
- capi del servizio sanitario di grandi unità: mancanza molto ridotta, grado di apporto di effettivi quasi del 100 %;
- medici assegnati a un centro di reclutamento: mancanza di 121 medici, corrispondente a un tasso di apporto di effettivi del 20 % circa.

²⁷ FF 2023 1453

²⁸ RS 520.1

²⁹ RS 510.10

Consiglio federale nel rapporto sull'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, parte 1³⁰. È inteso, tra l'altro, a obbligare le persone soggette al servizio civile a prestare una parte del servizio civile in organizzazioni della protezione civile dei Cantoni con una carenza di effettivi. Questa misura consente, da un lato, di mitigare il problema degli effettivi della protezione civile e, dall'altro, di aumentare l'efficacia e l'efficienza degli impieghi del servizio civile in caso di catastrofi e di situazioni d'emergenza. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), responsabile del dossier, prevede di sottoporre all'inizio del 2024 il corrispondente messaggio al Consiglio federale. Le modifiche dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2026.

Per lo sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio, il Consiglio federale dovrà prendere anche altre decisioni alla fine del 2024 (attuazione dei mandati previsti nel rapporto sull'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, parte 2³¹). Gli adeguamenti in esame presuppongono una revisione della Costituzione federale.

1.5 In conclusione

Viste le realtà problematiche persistenti in relazione al servizio civile sostitutivo e le loro conseguenze sull'apporto di effettivi all'esercito, il Consiglio federale continua a ritenere necessario modificare la LSC e ha pertanto proposto al Parlamento di accogliere la mozione 22.3055.

Questa necessità di intervenire è complementare ad altre misure in corso (cfr. anche il rapporto finale sull'USEs) e ad altri progetti legislativi, dai quali si distingue però anche sul piano dei contenuti e dell'entrata in vigore prevista.

2 La normativa proposta

Il progetto riguarda l'attuazione delle sei misure seguenti, previste dalla mozione 22.3055.

- Misura 1: minimo di 150 giorni di servizio
- Misura 2: fattore 1,5 anche per sottufficiali e ufficiali
- Misura 3: soppressione degli impieghi per i quali è richiesto uno studio di medicina umana, dentaria o veterinaria
- Misura 4: nessun'ammissione per i membri dell'esercito con zero giorni di servizio residui
- Misura 5: obbligo d'impiego annuale a partire dall'ammissione
- Misura 6: obbligo di prestare l'impiego di lunga durata al più tardi nell'anno civile successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione se la domanda viene presentata durante la SR.

³⁰ FF 2021 1555

³¹ FF 2022 665

2.1 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

2.1.1 Misura 1

Minimo di 150 giorni di servizio

Questa misura, di evidente interesse pubblico, mira a ridurre in maniera sostanziale il numero di militari che lasciano l'esercito per passare al servizio civile sostitutivo dopo aver concluso la loro istruzione. Prevede l'aumento del numero di giorni di servizio da prestare complessivamente (nell'esercito e in seguito nel servizio civile) in base al momento del passaggio al servizio civile sostitutivo. Più giorni di servizio militare avranno prestato, più le persone soggette all'obbligo di prestare servizio valuteranno attentamente le proprie motivazioni e la propria decisione di passare al servizio civile, viste anche le ripercussioni sulla vita privata e professionale. Un minimo di 150 giorni di servizio civile è necessario affinché la misura abbia effetto fin dal primo corso di ripetizione; questo numero è ragionevole, tenuto conto del rapporto giuridico particolare nel quale si trovano le persone interessate. Questo vale in particolare per i militari in ferma continuata che hanno raggiunto il numero totale di giorni di servizio d'istruzione da prestare secondo la legislazione militare e che, in base al diritto in vigore, passando al servizio civile non devono più prestare giorni di servizio. La misura 1 mira a contrastare questo fenomeno. Considerato l'obiettivo perseguito (sostanziale riduzione del numero di militari che lasciano l'esercito per il servizio civile dopo aver completato l'istruzione), la misura risulta adeguata, necessaria e ragionevole ed è pertanto proporzionata.

2.1.2 Misura 2

Fattore 1,5 anche per sottufficiali e ufficiali

L'obiettivo principale di questa misura, di evidente interesse pubblico, è ridurre il numero di militari che esercitano funzioni con requisiti elevati e lasciano l'esercito per accedere al servizio civile sostitutivo. La misura si concentra su ex sottufficiali superiori o ufficiali il cui privilegio sotto forma di un fattore inferiore di 1,1 (art. 8 cpv. 1 secondo periodo LSC) non è più giustificabile a fronte della perdita dell'esercito di personale qualificato. Questa misura riguarda inoltre casi particolari (soprattutto ex ufficiali specialisti di cui all'art. 104 LM e quadri che non hanno ancora prestato il servizio pratico), per i quali il diritto in vigore (art. 8 cpv. 1 ultimo periodo LSC) permette al Consiglio federale di determinare il fattore applicabile. Il numero più elevato di giorni d'istruzione nell'esercito già prestati e dei giorni ancora da prestare non è più preso in considerazione in questi casi perché il fattore 1,5 è applicato in maniera generalizzata al momento dell'ammissione. Questa misura è quindi un passo in direzione del suo obiettivo principale ed è pertanto adeguata. Non vi sono alternative più lievi e altrettanto adeguate. Questa misura è dunque necessaria affinché gli sforzi fatti dall'esercito nell'istruzione producano i loro frutti in questo ambito o in quello degli interventi. Considerato l'obiettivo perseguito (riduzione del numero di militari che esercitano funzioni con requisiti elevati che lasciano l'esercito), la misura risulta adeguata, necessaria e ragionevole ed è pertanto proporzionata.

2.1.3 Misura 3

Soppressione degli impieghi per i quali è richiesto uno studio di medicina umana, dentaria o veterinaria

È di evidente interesse pubblico mitigare il problema della mancanza di personale medico nell'esercito³². Di conseguenza, la misura 3 mira a far sì che il servizio militare sia più interessante del servizio civile per la carriera dei medici e degli aspiranti medici. La misura risulta adeguata a ridurre il numero di medici che, lasciando l'esercito per il servizio civile, privilegiano interessi personali di formazione o di formazione continua. Secondo la legislazione in vigore, non sono permessi gli impieghi che servono in primo luogo scopi privati della persona che deve prestare servizio civile, in particolare per la sua formazione o la sua formazione continua (art. 4a lett. d LSC). L'applicazione di questa disposizione non è tuttavia sufficiente a evitare che i medici mettano a profitto lo svolgimento del servizio civile per la loro formazione continua e la loro esperienza nel relativo ambito professionale. Il solo modo per rimediarevi è non proporre impieghi (mansionari) che richiedono studi in medicina. Non vi sono alternative più lievi e altrettanto adeguate. La misura è pertanto necessaria. Il diritto di prestare servizio civile sostitutivo rimane comunque intatto, ma non autorizza la persona soggetta al servizio civile a svolgere i suoi impieghi in un determinato ambito di sua preferenza. Di conseguenza, la misura è del tutto ragionevole per le persone interessate. Considerato l'obiettivo perseguito, ossia un servizio nell'esercito più interessante del servizio civile per la carriera professionale dei medici e degli aspiranti medici, questa misura risulta adeguata, necessaria e ragionevole ed è pertanto proporzionata.

2.1.4 Misure 4, 5 e 6

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

Misura 4: nessun'ammissione per i membri dell'esercito con zero giorni di servizio residui

I militari che non hanno più giorni di servizio da prestare nell'esercito e che in virtù del diritto attuale vengono ammessi al servizio civile sostitutivo non sono più disponibili per il servizio d'appoggio e il servizio attivo. In una situazione normale non forniscono tuttavia alcuna prova dell'atto. Non essendo più soggetti al tiro obbligatorio, ne traggono un concreto vantaggio non auspicato rispetto ad altri militari che hanno terminato i loro servizi d'istruzione e possono essere convocati per il servizio d'appoggio e il servizio attivo. La misura è adeguata a far rispettare il principio della prova dell'atto. Secondo le condizioni attuali d'ammissione al servizio civile sostitutivo, il richiedente deve dichiarare che non può conciliare il servizio militare con la sua coscienza e che è disposto a *prestare* servizio civile sostitutivo ai sensi della legge. La misura 4 è necessaria per evitare l'ammissione di persone che non devono prestare servizio civile e quindi fornire una prova dell'atto. Consente, inoltre, di evitare che queste persone godano di un trattamento preferenziale rispetto agli altri militari soggetti al tiro obbligatorio. Non vi sono alternative più lievi e altrettanto adeguate.

Affinché il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo (sotto forma di servizio civile straordinario previsto all'art. 14 LSC, il corrispettivo del servizio

³² V. sopra 1.3.

d'appoggio e del servizio attivo) rimanga intatto in caso di servizio d'appoggio o servizio attivo, viene introdotta un'apposita precisazione nell'articolo relativo al principio (art. 1 LSC). Di conseguenza, la misura è ragionevole per le persone interessate. Considerato l'obiettivo perseguito (rafforzare la soluzione della prova dell'atto e impedire vantaggi) questa misura risulta adeguata, necessaria e ragionevole ed è pertanto proporzionata.

Misura 5: obbligo d'impiego annuale a partire dall'ammissione

Con l'introduzione dell'obbligo d'impiego annuale a partire dall'anno civile successivo all'ammissione, la misura mira ad allineare il ritmo dei servizi prestati a quello del servizio militare, in modo da rafforzare l'equivalenza dei servizi. Il servizio militare e il servizio civile vengono così in linea di principio prestati nello stesso periodo della vita (la parte principale del servizio si colloca generalmente nell'età compresa tra i 20 e i 25 anni). Questa misura è quindi adeguata a ridurre l'attrattiva del servizio civile sostitutivo. È necessaria perché non vi sono alternative più lievi e adeguate. È inoltre ragionevole esigere che per una persona ammessa al servizio civile valga lo stesso ritmo di servizio che vale per il servizio militare. La misura è pertanto proporzionata.

Misura 6: obbligo di prestare l'impiego di lunga durata al più tardi nell'anno civile successivo a passaggio in giudicato dell'ammissione se la domanda viene presentata durante la SR

Un allineamento tra la prestazione di servizio nell'esercito e nel servizio civile sostitutivo risulta anche dall'esigenza di considerare che, di norma, le reclute licenziate in anticipo dalla SR vengono convocate alla SR successiva o in ogni caso in un futuro prossimo. La regolamentazione attuale, secondo cui una persona ammessa al servizio civile sostitutivo che non ha adempiuto la SR deve prestare il servizio di lunga durata entro tre anni dall'ammissione, riserva a questa persona un trattamento preferenziale non auspicato rispetto alle reclute. La misura è adeguata ad evitare tale trattamento preferenziale ed è pertanto di evidente interesse pubblico. Non vi sono alternative più lievi e altrettanto adeguate alla misura proposta, volta a correggere questa situazione allineando le regole applicabili al servizio civile con quelle che disciplinano l'adempimento della SR. È inoltre ragionevole esigere che per una persona ammessa al servizio civile valga lo stesso ritmo di servizio che vale per il servizio militare.

2.1.5 Effetti previsti delle sei misure

Sebbene non sia possibile fornire indicazioni quantitative vincolanti sull'entità della riduzione del numero di ammissioni al servizio civile sostitutivo³³, in base all'orientamento della misura 1 ci si può attendere un chiaro effetto di rallentamento dei trasferimenti di militari istruiti che hanno adempiuto la SR e sono stati incorporati nell'esercito. Si può infatti presumere che una parte delle reclute sceglierà di presentare la domanda prima della SR o durante la stessa. Resta inoltre da considerare che il servizio civile è solo *uno* dei fattori che si ripercuotono sugli effettivi dell'esercito. Non ci si può quindi attendere che le uscite dall'esercito diminuiscano in modo lineare con la diminuzione del numero di ammissioni al servizio civile sostitutivo.

2.2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

La guerra condotta dalla Russia contro l'Ucraina ha suscitato un dibattito in vari Paesi europei – in particolare Germania, Francia e Italia – sulla reintroduzione dell'obbligo

³³ Conformemente alla logica del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG), per il piano integrato dei compiti e delle finanze vanno comunque previsti dei valori di pianificazione; v. 4.1.1.

generale di prestare servizio militare, che era stato sospeso o abolito negli anni 2000; finora non sono vi sono state modifiche giuridiche in merito.

Tra i Paesi confinanti con la Svizzera, solo l'Austria prevede ancora l'obbligo di prestare servizio militare per tutti i cittadini di sesso maschile di età compresa tra i 17 e i 50 anni (o 65 anni per gli ufficiali, i sottufficiali e le forze speciali). Il servizio civile è un servizio sostitutivo prestato per motivi di coscienza. Le condizioni per effettuare il servizio civile sono, oltre alla nazionalità e all'età minima, l'idoneità o l'idoneità parziale³⁴ a occupare una funzione all'interno dell'esercito federale e la presentazione per tempo della dichiarazione di voler prestare servizio civile. Si tratta di una dichiarazione nella quale il richiedente invoca, in termini generali, dei motivi di coscienza che gli impediscono di prestare servizio militare. Questa dichiarazione non è ammessa in qualsiasi momento: deve essere presentata entro determinate scadenze³⁵ ed è esclusa per determinati motivi³⁶. Il servizio civile ordinario dura nove mesi e deve essere prestato per intero in una volta sola. La legge austriaca sul servizio civile prevede delle deroghe alla durata normale di nove mesi in base al momento dell'ammissione al servizio civile³⁷. Il servizio civile è gestito dalla *Zivildienstserviceagentur*, un'agenzia federale che fa capo alla Cancelleria federale³⁸. Negli ultimi anni all'incirca il 45 per cento delle persone idonee al servizio militare di base ha optato per il servizio civile, ossia all'incirca 14 000 persone. Il servizio civile conta all'incirca 1500 istituti d'impiego. L'ambito d'impiego principale è costituito dai servizi di soccorso (40 % ca. degli impieghi), seguito dall'aiuto ai disabili e dagli impieghi nel sociale (30 % ca.), dall'assistenza alle persone anziane (10 % ca.) e negli ospedali (10 % ca.). I civilisti austriaci possono svolgere impieghi anche in altri settori, ad esempio nelle scuole dell'infanzia (assistenza ai bambini), in caso di catastrofi oppure nell'ambito dei rifugiati, della sicurezza pubblica o come sostegno alle aziende agricole³⁹. Chi presenta domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo può indicare in quali ambiti e in quale istituto desidera prestare servizio civile. Non ha comunque il diritto di esigere un'assegnazione nell'ambito o nell'istituto di sua preferenza oppure in un certo periodo di sua scelta. L'agenzia competente procede all'attribuzione degli impieghi in base ai posti disponibili, all'idoneità del civilista e alle esigenze del servizio civile⁴⁰. Nel complesso si può osservare che la concezione e l'esecuzione del servizio civile in Austria presenta similitudini, ma anche differenze con il sistema svizzero. In relazione alle disposizioni proposte nel presente progetto, è

³⁴ Per contrastare il calo di natalità delle persone soggette all'obbligo di leva austriache, nel 2021 per l'esercito federale e il servizio civile è stata introdotta l'idoneità parziale. In tal modo anche le persone che presentano leggere limitazioni fisiche possono effettuare il servizio civile. Le persone parzialmente idonee vengono assegnate a istituti nei quali svolgono attività che comportano un carico fisico ridotto, ad esempio attività amministrative. Nel 2021 e nel 2022 sono state ammesse al servizio civile all'incirca 500 persone parzialmente idonee. (<https://www.zivildienst.gv.at/service/geschichte.html>)

³⁵ La dichiarazione non può essere presentata a) entro i 6 mesi successivi alla prima constatazione di idoneità, b) dal secondo giorno che precede l'invio della convocazione a un servizio di presenza di 6 mesi (servizio militare di base) fino al licenziamento da tale servizio o fino all'annullamento della convocazione, c) dopo l'adempimento completo del servizio militare di base, per 3 anni a partire dalla data nella quale la persona soggetta all'obbligo di prestare servizio è stata convocata e d) per 1 anno dopo la presentazione di una dichiarazione di revoca di un obbligo di prestare servizio civile o dopo il suo annullamento (<https://www.zivildienst.gv.at/zivildienner/weg-zum-zivildienst.html>). Una dichiarazione non presentata entro i termini previsti non comporta alcuna conseguenza giuridica; la decisione di convocare la persona al servizio di presenza, di annullare una convocazione o di licenziare una persona dal servizio in corso e di rendere in questo modo di nuovo possibile la presentazione della dichiarazione è di competenza di Ministero federale della difesa nazionale. In genere, se la dichiarazione non viene presentata entro i termini previsti si può partire dal presupposto che si applichi l'obbligo di prestare servizio militare.

³⁶ Ad esempio se vengono commessi determinati reati o nel caso di appartenenza a una formazione di sicurezza (*Wachkörper*) dello Stato federale o del Comune.

³⁷ I periodi di servizio di presenza prestati devono essere conteggiati nel servizio civile ordinario. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile che hanno già svolto servizio di presenza devono comunque effettuare almeno quattro mesi di servizio civile ordinario; le persone soggette al servizio civile che hanno già effettuato interamente il servizio militare di base devono effettuare un periodo di servizio civile ordinario della durata di due mesi superiore a quella delle esercitazioni di truppa o di quadri che dovrebbero ancora effettuare. Cfr. la legge federale sul servizio civile (*Zivildienstgesetz*), § 7 (2); <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005603>

³⁸ <https://www.zivildienst.gv.at>

³⁹ <https://www.zivildienst.gv.at/service/zivildienst-statistiken.html>

⁴⁰ <https://www.zivildienst.gv.at/dam/jcr:123bfbfb-02fb-4d15-b97f-6d2670247bc3/Zivildiensterklaerung-01-10-2022.pdf>. Secondo le informazioni del 21.8.2023 dell'agenzia austriaca, nell'80-85 % dei casi le persone soggette al servizio civile possono essere assegnate in base alle loro richieste.

interessante notare che in Austria, nel calcolo della durata dell'obbligo di prestare servizio civile viene fatta una distinzione tra le persone che hanno adempiuto o meno il servizio militare ed eventualmente si tiene conto del numero di giorni che hanno prestato.

Nei Paesi dell'UE non confinanti con la Svizzera, il servizio militare è obbligatorio in Estonia, Lettonia, Finlandia, Svezia, Lituania, Grecia e Cipro. Questi Paesi propongono un servizio civile sostitutivo il cui inquadramento normativo e la cui esecuzione si differenziano però in parte nettamente dal sistema svizzero. Qui di seguito vengono presentati alcuni aspetti.

- In Estonia solo gli uomini sono soggetti all'obbligo di prestare servizio militare e in caso di conflitto di coscienza possono prestare servizio civile sostitutivo. La durata di questo servizio è decisa dalle autorità e dura, come il servizio militare, dagli otto ai dodici mesi, a seconda della specializzazione. Per cambiare il luogo d'impiego assegnato, la persona soggetta al servizio civile deve presentare domanda⁴¹.
- In Lettonia le persone che hanno un conflitto di coscienza possono prestare servizio civile sostitutivo, ma soltanto in un istituto che dipende dal Ministero della difesa. Il servizio civile sostitutivo dura quanto il servizio militare⁴².
- Il servizio militare è obbligatorio per i cittadini finlandesi di sesso maschile; le donne possono prestare servizio militare a titolo volontario. I finlandesi possono optare per il servizio armato (165 giorni), il servizio non armato (255 giorni) o, in caso di conflitto di coscienza, il servizio civile (347 giorni)⁴³. Come in Svizzera, le persone soggette al servizio civile devono frequentare dei corsi di formazione prima dell'impiego e cercare un impiego in un istituto d'impiego riconosciuto⁴⁴.
- La Svezia ha abolito il servizio militare obbligatorio e quindi il servizio civile sostitutivo nel 2010 e l'ha reintrodotta nel 2017 per i due sessi per contrastare la mancanza di effettivi nell'esercito. Nel quadro della *total defense*, tutti gli abitanti del Paese di età compresa tra i 16 e i 70 anni possono essere convocati per diversi tipi di servizio, in particolare il servizio militare (a partire dai 18 anni) o il *General compulsory national service*, un servizio paragonabile alla protezione civile al quale si è convocati solo in caso di catastrofe o di situazione di emergenza. La possibilità di prestare servizio civile è stata abolita nel 2010 ma si sta discutendo di reintrodurla⁴⁵.
- La concezione e l'esecuzione del servizio civile sostitutivo in Lituania, Grecia e Cipro sono talvolta oggetto di critiche per quanto riguarda la loro conformità con i diritti fondamentali⁴⁶, ma non si intende qui presentare o valutare la fondatezza o la

⁴¹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519092014003/consolide>

⁴² <https://eng.lsm.lv/article/society/defense/05.04.2023-compulsory-military-service-to-be-re-introduced-in-latvia.a503763/#:~:text=Alternative%20service%20takes%20place%20at,Procurement%20Center%2C%20Latvian%20National%20Defense>

⁴³ <https://puolustusvoimat.fi/en/finnish-conscription-system#:~:text=According%20to%20the%20Constitution%20of,service%20on%20a%20voluntary%20basis>

⁴⁴ <https://www.siviilipalveluskeskus.fi/en/looking-for-a-service-position-2/>

⁴⁵ <https://plikverket.se/om-myndigheten/in-english>

⁴⁶ Citiamo a titolo di esempio alcuni punti critici, senza presentare le specificità di ogni Paese: le decisioni d'ammissione al servizio civile sostitutivo sono prese dagli organi militari e non civili; il servizio civile sostitutivo deve essere prestato come servizio militare non armato; i conflitti di coscienza motivati da convinzioni di natura religiosa sono presi maggiormente in considerazione rispetto ad altri motivi; le persone ammesse al servizio civile sostitutivo devono prestare i loro impieghi al di fuori della regione di domicilio; le spese di trasporto dal domicilio al luogo d'impiego non sono rimborsate.

pertinenza di queste critiche. Il confronto con questi sistemi nazionali non va pertanto oltre quanto già esposto.

Per concludere questo capitolo dedicato al diritto comparato, si ricorda che le regolamentazioni e le disposizioni esecutive relative al servizio civile sostitutivo nei Paesi europei succitati si differenziano parzialmente o in alcuni casi notevolmente dal sistema svizzero. Fatta eccezione per il fattore differenziato applicato in Austria per calcolare la durata del servizio civile sostitutivo, gli esempi menzionati non consentono di trarre conclusioni rilevanti per le regolamentazioni proposte nel presente progetto.

2.3 Attuazione

Responsabile dell'attuazione della modifica della LSC è la Confederazione, tramite l'Ufficio federale del servizio civile (CIVI).

La LSC è concepita come legge quadro nella quale sono definiti principi e norme di delega. Le disposizioni d'esecuzione sono disciplinate dall'ordinanza dell'11 settembre 1996⁴⁷ sul servizio civile (OSCi). Gli adeguamenti già previsti dell'OSCi per l'attuazione delle nuove disposizioni della LSC sono indicati nei commenti ai singoli articoli (n. 3).

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

3 Commento ai singoli articoli

Qui di seguito gli articoli contenenti una regola relativa all'attuazione delle sei misure sono accompagnati da una spiegazione. Negli altri casi, si tratta di modifiche redazionali o di modifiche richieste dalla tecnica legislativa.

Art. 1 Principio

Differenziando il principio attuale del *capoverso 1* si stabilisce che vengono ammesse al servizio civile sostitutivo soltanto le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che al momento dell'ammissione non hanno ancora prestato il numero totale di giorni di servizio d'istruzione previsti dalla legislazione militare (cfr. art. 41–61 LM). Questa differenziazione è legata alla **misura 4** e richiede anche modifiche alle regole d'ammissione al servizio civile sostitutivo che figurano nel capitolo 2 della LSC (art. 16 Momento della presentazione della domanda; art. 18 Ammissione).

Il *capoverso 2* stabilisce in relazione con la **misura 4** che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che hanno svolto tutti i giorni di servizio d'istruzione possono esercitare il loro diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo in caso di chiamata in servizio d'appoggio o in servizio attivo.

Art. 4a lett. e

L'elenco degli impieghi di servizio civile vietati viene ampliato: non è più consentito prestare servizio civile in qualità di medico (**misura 3**). Solo in questo modo è possibile evitare che persone che hanno iniziato o concluso studi in medicina traggano vantaggi eccessivi dagli impieghi di servizio civile per la loro formazione continua o la loro esperienza professionale, anche se questi impieghi non servono in primo luogo a scopi privati (l'attuale art. 4a lett. d LSC, che vieta unicamente gli impieghi che servono *in*

⁴⁷ RS 824.01

primo luogo a scopi privati delle persone in questione deve essere completato). La nuova disposizione riguarda medici o futuri medici (tra cui anche psichiatri), dentisti e veterinari e non tutte le professioni mediche universitarie di cui all'articolo 2 della legge del 23 giugno 2006⁴⁸ sulle professioni mediche. Il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimane intatto nella sostanza, ma non può essere fatto valere il diritto di prestare servizio civile in un determinato ambito di preferenza.

Art. 8 cpv. 1 Durata del servizio civile ordinario

La modifica nel *capoverso 1* attua la **misura 1** e serve a ridurre in modo sostanziale l'uscita di militari istruiti dall'esercito. In base al diritto in vigore, con l'aumentare del numero di giorni di servizio militare prestati la prova dell'atto da fornire è sempre meno significativa. In effetti, più un militare rimane nell'esercito, meno il fattore di conversione (in genere 1,5) ha effetto, perché il numero di giorni di servizio d'istruzione da prestare si riduce. Il progetto prevede quindi che il fattore 1,5 si applichi soltanto se al richiedente restano ancora almeno 100 giorni di servizio d'istruzione da prestare nell'esercito. Se il numero di giorni è inferiore, dovrà comunque prestare almeno 150 giorni di servizio civile, indipendentemente dal numero di giorni di servizio d'istruzione rimanenti. Nel caso teorico in cui una persona presentasse domanda d'ammissione dopo il reclutamento, la SR e 6 corsi di ripetizione (il che corrisponde a 241 giorni computabili) si applicherebbe un fattore massimo di 37,5 ($150 : 4 = 37,5$).

Per calcolare il numero di giorni di servizio civile da fissare nella decisione d'ammissione si prende, come nel diritto attuale, il numero totale di giorni di servizio d'istruzione previsti dalla legislazione militare ancora da prestare al momento dell'ammissione. In virtù del principio della parità di trattamento, questo vale anche per le persone che hanno prestato servizio militare in ferma continuata secondo la legislazione militare (art. 54a LM), anche se il diritto in materia di servizio civile non prevede un corrispettivo al modello della ferma continuata.

Questa nuova disposizione attua anche la **misura 2** che mira a ridurre il numero di militari che esercitano funzioni con requisiti elevati e che lasciano l'esercito per passare al servizio civile sostitutivo (v. n. 2.1.2): il fattore 1,5 si applica ora anche ai quadri per i quali il diritto in vigore (art. 8 cpv. 1 LSC e art. 27 cpv. 4 e 5 OSCi) prevede un fattore più basso e vantaggioso fino al fattore 1,1. La disposizione riguarda i sottufficiali superiori e gli ufficiali, compresi i casi particolari (ex ufficiali specialisti di cui all'art. 104 LM ed ex sottufficiali superiori o ufficiali che non hanno ancora svolto il servizio pratico).

Infine, la formulazione «la durata complessiva dei servizi d'istruzione previsti dalla legislazione militare che non sono ancora stati prestati» viene sostituita da «il numero complessivo di giorni di servizio d'istruzione previsti dalla legislazione militare che non sono ancora stati prestati» che fa riferimento all'articolo 42 capoverso 1 LM.

Art. 11 cpv. 2^{ter}

L'articolo 21 prevede che l'obbligo di prestare servizio inizi solo nell'anno successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione. Le persone ammesse in via definitiva solamente nell'anno del licenziamento ordinario non sarebbero quindi tenute ad adempiere il loro obbligo d'impiego prima del licenziamento dal servizio civile.

⁴⁸ RS 811.11

L'aumento dell'età del licenziamento, con l'attuazione coerente della **misura 1**, serve a garantire che anche queste persone prestino tutti i giorni di servizio previsti.

Art. 13 cpv. 1

Viene apportata una modifica **redazionale** al rimando alla LM.

Art. 16 Momento della presentazione della domanda

Capoverso 1: questa modifica è legata alla **misura 4** e completa, come l'articolo 18, il principio enunciato nell'articolo 1.

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

Art. 18 Decisione d'ammissione

Capoversi 1 e 2: queste modifiche sono legate alla **misura 4** e integrano – come l'articolo 16 – il principio enunciato nell'articolo 1. Anche nel caso in cui il richiedente, al momento della presentazione della domanda, non avesse ancora prestato il numero complessivo di giorni di servizio d'istruzione previsti e fosse quindi legittimato a presentare domanda (v. art. 16 cpv. 1), sono comunque ipotizzabili casi in cui la condizione negativa riguardante l'ammissione di cui all'articolo 1 capoverso 1 sia soddisfatta soltanto al momento della decisione relativa alla domanda. Per garantire la coerenza, il capoverso 1 deve quindi essere integrato con questa condizione. L'eccezione prevista al capoverso 2 in caso di chiamata a prestare servizio d'appoggio o servizio attivo serve per tutelare la sostanza del diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo.

Il capoverso 3 corrisponde all'attuale capoverso 2.

La regola dell'attuale capoverso 3, alla quale è stata apportata una modifica redazionale, figura al *capoverso 4*.

Art. 20, secondo periodo

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

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

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

Il *capoverso 2* serve ad attuare la **misura 5** e iscrive nella legge l'obbligo di prestare impieghi ogni anno dopo il primo impiego.

Capoverso 3: l'introduzione della regola che impone ai civilisti che hanno presentato domanda durante la SR di concludere il periodo d'impiego di lunga durata entro la fine dell'anno civile successivo a quello in cui l'ammissione è passata in giudicato è una misura supplementare per assicurare l'equivalenza tra il servizio prestato nell'esercito e quello prestato nel servizio civile sostitutivo. In questo modo si può evitare che le persone che devono prestare servizio civile godano di un trattamento preferenziale rispetto alle reclute. Questa nuova disposizione attua la **misura 6**.

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

Art. 80b cpv. 1 lett. d

Viene apportata una modifica **redazionale** al rimando alla LM.

Disposizioni transitorie:

Art. 83f: la persona che deve prestare servizio militare e che in relazione alla presentazione della domanda d'ammissione al servizio civile sostitutivo si è informata sulla procedura e sugli obblighi d'impiego, pianificando gli impieghi ed eventualmente prendendo disposizioni, e ha poi presentato domanda sotto il diritto anteriore deve anche essere ammessa in base a quel diritto: le **misure 2 e 4** non sono applicabili a questa persona, come precisa la disposizione transitoria al *capoverso 1*.

A seconda della fase nella quale le persone già ammesse al servizio civile sostitutivo si trovano, le misure riguardanti l'inizio, la successione (**misura 5**) e la durata minima dei periodi d'impiego (**misure 1 e 6**) possono avere un vero e proprio effetto retroattivo. Ciò non è consentito e contraddice i principi del diritto intertemporale. Il loro obbligo di prestare servizio continua dunque chiaramente a basarsi sul diritto anteriore. Non è pertanto necessario prevedere una disposizione transitoria.

Di contro, non si ha alcun effetto retroattivo non consentito se le convenzioni d'impiego che violano l'articolo 4a lettera e (**misura 3**) non saranno più autorizzate con l'entrata in vigore del nuovo diritto (cpv. 2).

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il preventivo 2024 e l'anno di piano finanziario 2025⁴⁹ prevedono 6500 ammissioni all'anno. Per gli anni del piano finanziario a partire dal 2026 si ipotizza che la modifica della LSC entrerà in vigore il 1° gennaio 2026 e che il numero di ammissioni scenderà a 4000 all'anno, benché non sia possibile pronunciarsi in maniera affidabile sull'effetto

⁴⁹ Cfr. Preventivo 2024 con PICF 2025–2027 del CIVI (UA 735), <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html>

reale della modifica della legge sul numero di ammissioni⁵⁰. Sulla base di questa ipotesi si può stimare, anche in assenza di dati empirici, che il numero di giorni di servizio civile effettuati passerà a medio termine da circa 1,83 milioni nel 2026 a circa 1,67 milioni nel 2030, un calo che riporterebbe il numero di giorni di servizio prestati a quello del 2019 (1,66 mio.). Se queste previsioni si realizzano, bisogna aspettarsi a medio termine una diminuzione delle entrate della Confederazione legate ai tributi versati dagli istituti d'impiego. Per l'anno di piano finanziario 2027 ci si attendono ricavi per circa 34 milioni di franchi, ossia circa 2 milioni in meno rispetto al preventivo 2024. La diminuzione dei giorni di servizio prestati comporterà un ulteriore calo dei ricavi annui. Non si prevedono cambiamenti di rilievo a medio termine per quanto riguarda i costi lordi per giorno di servizio civile prestato, stimati a circa 24 franchi. Anche se i costi lordi per giorno di servizio civile rimanessero invariati, il calo del numero di civilisti causerà una diminuzione delle spese di funzionamento del CIVI, in particolare nell'ambito delle spese per il personale (v. 4.1.2).

Nel settore della formazione, un calo del numero di ammissioni a partire dal 2026 e, in seguito, un calo del numero di persone soggette al servizio civile a partire dal 2030 comporteranno una leggera diminuzione degli oneri a medio termine. Per l'anno di piano finanziario 2026 si prevedono circa 63 000 giorni di formazione e un probabile calo a circa 58 000 giorni di formazione nel 2030⁵¹.

Il minor numero di giorni di servizio civile prestati comporterà anche uno sgravio a medio termine per quanto riguarda l'indennità per perdita di guadagno (IPG) e l'assicurazione militare (AM). Non è tuttavia possibile quantificarne l'entità, in particolare perché il calo dei giorni di servizio civile avverrà a vantaggio dei giorni di servizio nell'esercito e non è possibile prevedere (come specificato ai numeri 2.1.5 e 4.1.3), in maniera precisa l'andamento del numero di effettivi dell'esercito, e non è neppure possibile formulare ipotesi in merito al numero medio di giorni di servizio che i civilisti dovranno prestare⁵².

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Se il numero di ammissioni al servizio civile diminuisce, si riducono a medio termine le spese per i corsi d'introduzione e i corsi di formazione. Si riduce inoltre a medio termine l'onere per l'assistenza ai civilisti perché il numero di persone e il numero di giorni di servizio prestati all'anno saranno inferiori. Dato che le persone ammesse hanno un obbligo d'impiego annuo fino all'adempimento completo del loro obbligo ordinario di prestare servizio civile, il calo degli oneri amministrativi sarà percepibile soltanto vari anni dopo l'entrata in vigore della modifica di legge. Le spese per il personale del CIVI andranno ridotte proporzionalmente a tempo debito. Questa riduzione potrà avvenire su vari anni grazie alle fluttuazioni naturali o ad assunzioni a tempo determinato. Il DEFR/CIVI stima che a partire dal 2031 vi sarà una riduzione annua di 140 000 franchi per equivalente a tempo pieno tra il 2031 e il 2034, un importo che cumulato su quattro anni ammonterà a 1,4 milioni di franchi.

⁵⁰ V. 2.1.4

⁵¹ Si rinuncia a quantificare la cifra in franchi, in quanto i corsi di formazione 2028/2029 dovranno essere oggetto di un nuovo bando per essere attribuiti conformemente alla legislazione sugli appalti pubblici, a condizioni che non sono ancora note.

⁵² Oggi i civilisti prestano in media 285 giorni di servizio, un dato che aumenterà se tutti presteranno almeno 150 giorni.

4.1.3 Ripercussioni sugli effettivi dell'esercito

Per i motivi esposti al numero 2.1.5 non è possibile fare previsioni in merito alle ripercussioni della modifica della LSC sugli effettivi dell'esercito né in termini numerici né in termini di profili disponibili (competenze ed esperienza).

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

Se meno persone vengono ammesse al servizio civile sostitutivo, il numero totale di giorni di servizio civile prestati all'anno diminuirà. In determinati ambiti d'attività⁵³ saranno quindi svolti meno impieghi a favore di Cantoni e Comuni, città, agglomerati e regioni di montagna. Ciò è tuttavia giustificato se si considerano l'obiettivo del servizio civile sostitutivo e la necessità di attuare la prescrizione costituzionale secondo la quale non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo.

4.3 Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente

Chi presta servizio civile, la cui durata è superiore a quella del servizio militare, è assente più a lungo dal posto di formazione o di lavoro rispetto a chi presta servizio militare; in questo modo grava maggiormente sull'economia e sul regime delle indennità per perdita di guadagno. Questo carico supplementare diminuirà se l'attuazione delle sei misure porterà a una riduzione del numero di civilisti; ciò implica anche meno oneri per i datori di lavoro e i lavoratori. Allineando le regole per la successione dei periodi d'impiego al ritmo con cui si presta servizio nell'esercito, in futuro non sarà più possibile tener conto allo stesso modo delle esigenze dei datori di lavoro e della formazione professionale dei civilisti. Questo cambiamento è tuttavia giustificato nell'ottica dell'equivalenza del servizio militare e del servizio civile.

A seconda delle ripercussioni effettive della modifica della LSC sul numero di ammissioni, di giorni di servizio da prestare e, quindi, di persone soggette al servizio civile, a lungo termine saranno disponibili meno persone e meno giorni di servizio per lo svolgimento di compiti importanti a favore della comunità per i quali le risorse in termini di personale mancano o già oggi non sono sufficienti. Ciò è tuttavia giustificato se si considerano l'obiettivo del servizio civile sostitutivo e la necessità di attuare la prescrizione costituzionale secondo la quale non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo.

5 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁵⁴ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁵⁵ sul programma di legislatura 2019–2023.

⁵³ Ad esempio protezione dell'ambiente e della natura, ambito sociale, scuola e agricoltura.

⁵⁴ FF 2020 1565

⁵⁵ FF 2020 7365

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

6.1.1 Basi legali

Il progetto si basa sull'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁵⁶ che prevede un servizio civile sostitutivo. La legislazione sul servizio civile è di competenza della Confederazione, che pertanto può emanare le disposizioni necessarie in questo ambito.

6.1.2 Conciliabilità con i diritti fondamentali

Le modifiche proposte riguardano persone che sottostanno a un rapporto giuridico particolare⁵⁷. Le misure previste sono tutte di pubblico interesse e sono giudicate globalmente ammissibili dal punto di vista del diritto costituzionale (v. anche le spiegazioni nel compendio e ai n. 2.1.1–2.1.3). Per quanto riguarda le misure di cui agli articoli 4a lettera e nonché all'articolo 8 sussistono invece dei dubbi in proposito (v. qui di seguito). Il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimane sostanzialmente intatto, ma occorre tener conto del fatto che non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile. Questo principio va applicato anche sotto il regime della prova dell'atto.

Per quanto riguarda le misure di cui all'articolo 4a lettera e nonché all'articolo 8 la questione della costituzionalità si pone in relazione al principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.) e al principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.). La misura di cui all'articolo 8 può infatti far sì che il fattore 1,5 (durata del servizio civile rispetto al servizio militare) arrivi fino a un massimo di 37,5 in base al momento del passaggio al servizio civile (v. n. 3, commento all'art. 8 cpv. 1). Nel corso della procedura preparlamentare relativa al precedente progetto (messaggio 2019) sono stati pertanto espressi dubbi in merito all'adeguatezza e alla necessità delle misure citate per garantire a lungo termine gli effettivi dell'esercito e ridurre in modo sostanziale il numero di ammissioni al servizio civile. Questo anche perché il servizio civile è solo *uno* dei fattori che incidono sugli effettivi dell'esercito (v. n. 2.1.5) e le misure vengono impiegate soltanto a scopo preventivo in vista di un *possibile rischio* per gli effettivi regolamentari, che a medio termine *non può essere escluso* (v. Situazione iniziale).

Un approccio puramente matematico non è tuttavia la soluzione. Non è il fattore, in quanto tale, a dover essere determinante, ma soltanto il *carattere ragionevole dell'obbligo effettivo di prestare servizio*. Proprio nel contesto dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) non è accettabile che delle persone che hanno già adempiuto una parte considerevole del loro obbligo di prestare servizio militare senza far valere un conflitto di coscienza possano passare al servizio civile sostitutivo per motivi estranei al suo scopo e ottenere così un vantaggio notevole rispetto alle persone ammesse all'inizio del loro obbligo militare. In effetti, chi deve prestare ancora pochi giorni d'istruzione nell'esercito non deve più, al momento dell'ammissione, tener conto del fatto che deve accettare di fornire una *solida* prova dell'atto per far valere un conflitto di coscienza. L'effetto al quale mira il fattore diminuisce quindi in base ai giorni d'istruzione già effettuati nell'esercito e l'adempimento dei giorni di servizio civile ordinati può sempre meno essere considerato una prova dell'atto, senza che sia necessario presentare in

⁵⁶ RS 101

⁵⁷ Cfr. in merito Markus Müller, *Das besondere Rechtsverhältnis – ein altes Rechtsinstitut neu gedacht*, Berna 2003, pag. 174.

maniera credibile delle ragioni di coscienza oggetto di un esame. Ciò risulta evidente nel caso teorico in cui una persona che non deve più effettuare giorni di servizio è ammessa al servizio civile ed è così completamente libera dai suoi obblighi militari senza dover prestare nemmeno un giorno di servizio civile ($0 \times 1,5 = 0$).

Nella soluzione proposta, più che di giocare con i numeri, si tratta di mettere l'accento sul principio secondo il quale, in primo luogo, tutti i richiedenti devono prestare un numero minimo di giorni di servizio civile a partire da un certo momento (ossia dopo aver assolto la SR) e, in secondo luogo, la durata totale del servizio militare e del servizio civile non deve superare i 394 giorni. Se si considera il numero massimo di giorni di servizio che le persone ammesse al servizio civile devono prestare a titolo di obbligo generale di prestare servizio, si ottiene un fattore di 1,6 rispetto al massimo di giorni di servizio (245 giorni) che i militari devono prestare (senza i quadri). È evidente che questo fattore si situa ancora entro un limite ammissibile. La misura 1 è quindi del tutto ragionevole e risulta necessaria e adeguata, anche dal punto di vista del principio di uguaglianza giuridica, ad assicurare il rispetto del principio della prova dell'atto ed è pertanto proporzionata. Le stesse considerazioni valgono per la misura 2; anche in questo caso il diritto sancito dalla Costituzione di prestare servizio civile sostitutivo rimane intatto, ed è nel pubblico interesse porre requisiti *più elevati* in relazione alla prova dell'atto attraverso un prolungamento della durata del servizio civile sostitutivo. Questo vale a maggior ragione se si considera che nel rapporto giuridico particolare⁵⁸ in cui si trovano le persone soggette al servizio militare e quelle soggette al servizio civile, il carattere concreto dell'interesse pubblico o dello Stato può permettere di esigere un impegno più importante da parte delle persone interessate⁵⁹. Le sei misure previste nel presente progetto forniscono, sul piano del diritto del servizio civile, strumenti che consentono di influire sugli accessi al servizio civile sostitutivo nel senso di un'applicazione più coerente del regime della prova dell'atto, che svolge un ruolo centrale per assicurare il rispetto della prescrizione costituzionale secondo la quale non vi è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile sostitutivo.

Vista l'incertezza riguardo all'evoluzione dei valori di riferimento definitivi per l'USEs (v. n. 1) e tenuto conto del risultato del rapporto finale, secondo il quale l'apporto di effettivi all'esercito rimane una sfida, è nell'interesse pubblico adottare per tempo delle misure *anche* nel diritto in materia di servizio civile al fine di garantire un apporto di effettivi all'esercito in base alle esigenze e quindi assicurare in maniera duratura le prestazioni richieste a livello di politica di sicurezza.

6.1.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La misura 1 proposta consente prestazioni di servizio civile che in singoli casi durano complessivamente ben più del doppio del servizio militare. Il Comitato ONU per i diritti umani ha constatato ripetutamente una violazione degli articoli 18 e 26 del Patto ONU relativo ai diritti civili e politici⁶⁰ (divieto di discriminazione) in casi in cui il servizio civile sostitutivo durava il doppio del servizio militare⁶¹. Si pone quindi la questione della conciliabilità della misura 1 con i requisiti del Patto. Finora tuttavia nessun tribunale ha esaminato se nel caso concreto di un ricorso l'aumento fino a un fattore massimo di

⁵⁸ Ibid., pag. 174.

⁵⁹ Ibid., pag. 143 e segg.

⁶⁰ RS 0.103.2

⁶¹ Young-Kwan Kim et consorts c. République de Corée, communication n° 2179/2012, constatations du 15.10.2014, § 7.3; Vernier et Nicolas c. France, communication n° 690 et 691/1996, constatations du 11.07.2000, § 10.4, <http://juris.ohchr.org/>; altri esempi si trovano in Manfred Nowak, CCPR Commentary, 2nd ed. 2008, N 29 ad art. 8 e N 29 ad art. 26. Cfr. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 2011 della Grande Camera nella causa *Bayatyan contro l'Armenia*, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105610>.

37,5 reggerebbe di fronte al divieto di discriminazione. Il Consiglio federale ritiene pertanto accettabile che con la misura 1 vengano posti requisiti più *elevati* per quanto riguarda la prova dell'atto a partire da un certo momento (ossia dopo l'adempimento della SR).

6.2 Forma dell'atto

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

6.3 Delega di competenze legislative

Non sono previste nuove deleghe di competenze legislative al Consiglio federale. La delega prevista dall'articolo 21 capoverso 4 corrisponde alle competenze legislative attuali (cfr. art. 20, 21 cpv. 2 e 79 cpv. 1 LSC).