



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR**

Rapporto esplicativo relativo alla modifica della legge sul servizio civile

del 20 giugno 2018

Compendio

La legge sul servizio civile viene modificata per contrastare tre fenomeni problematici che contribuiscono a mettere a rischio gli effettivi dell'esercito: il numero elevato e in continuo aumento delle ammissioni di per sé, il numero elevato di militari che dopo aver assolto la scuola reclute escono dalle formazioni dell'esercito per accedere al servizio civile e il passaggio di specialisti e quadri dell'esercito al servizio civile.

Situazione iniziale

L'analisi dell'apporto di effettivi dell'esercito e dell'aumento delle ammissioni al servizio civile indica che a medio termine gli effettivi regolamentari di 100 000 militari previsti con l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) potrebbero essere compromessi. Pertanto, considerato anche l'andamento demografico, si rendono necessarie misure tempestive volte a garantire l'apporto duraturo di effettivi all'esercito e, con esso, le prestazioni richieste a livello di politica di sicurezza. Si tratta più precisamente di introdurre nel diritto in materia di servizio civile misure atte a ridurre in modo sostanziale il numero di ammissioni al servizio civile e in particolare le ammissioni al servizio civile dopo la scuola reclute (SR) di persone già incorporate nell'esercito.

Contenuto del progetto

Il progetto prevede l'attuazione delle sette misure seguenti.

- Misura 1: numero minimo di 150 giorni di servizio.*
- Misura 2: periodo d'attesa di 12 mesi.*
- Misura 3: fattore 1,5 anche per sottufficiali e ufficiali.*
- Misura 4: divieto per i medici di prestare servizio civile come medici.*
- Misura 5: rifiuto dell'ammissione al servizio civile per i militari che non hanno più giorni di servizio da prestare.*
- Misura 6: obbligo d'impiego annuale a partire dall'ammissione.*
- Misura 7: obbligo di terminare l'impiego di lunga durata entro l'anno civile successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione per chi presenta la domanda durante la scuola reclute.*

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Motivo della modifica: messa a rischio degli effettivi dell'esercito

Negli anni 2014–2016 il numero delle persone incorporate nell'esercito che ne sono uscite in anticipo (in seguito a inidoneità al servizio, passaggio al servizio civile, trasferimento all'estero, decesso ecc.) si è sempre situato nettamente al di sopra del valore dell'1,5 % previsto con l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs).

2014/2015	2015/2016	2016/2017
2,7 %	2,87 %	2,82 %

Nel 2014/2015 e nel 2015/2016, inoltre, il valore previsto dall'USEs di 18 000 reclute istruite all'anno non è stato raggiunto. Nel 2016/17 questo valore è stato a malapena raggiunto.

2014/2015	2015/2016	2016/2017
17 561	17 499	18 195

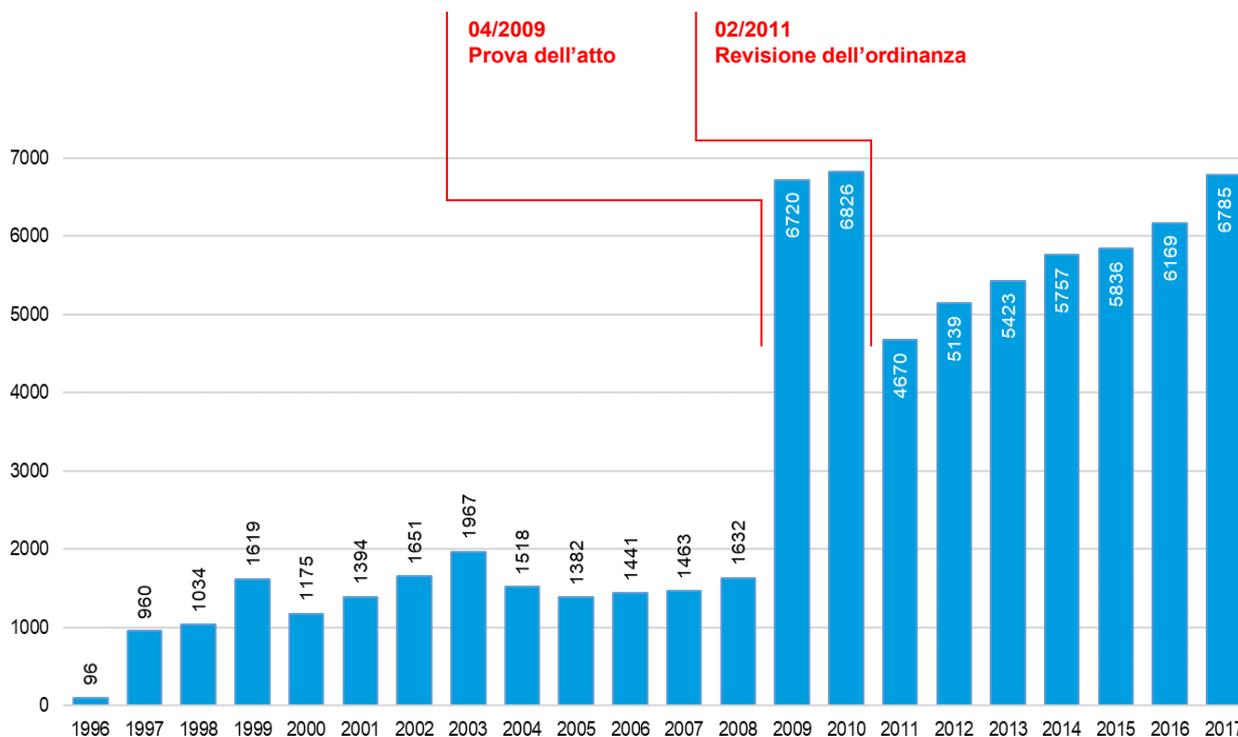
Nel suo parere del 24 maggio 2017 concernente l'interpellanza Fricker del 17 marzo 2017 (17.3238 «Gli effettivi dell'esercito compromessi dal servizio civile») il Consiglio federale non esclude che a medio termine (entro i cinque anni successivi all'attuazione dell'USEs) gli effettivi regolamentari previsti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

Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) hanno già adottato misure di ottimizzazione nella loro sfera di competenza attuando alcune raccomandazioni formulate dal gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio. In generale prima che le misure abbiano effetto sulla composizione del personale dell'esercito di milizia devono passare diversi anni. Pertanto, considerati anche l'andamento demografico e il forte aumento delle ammissioni al servizio civile (cfr. n. 1.1.2), risulta necessario avviare ulteriori misure volte a garantire l'apporto duraturo di effettivi all'esercito per consentire di fornire le prestazioni richieste a livello di politica di sicurezza.

1.1.2 Necessità comprovata di modificare la legge

Evoluzione del servizio civile

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



In seguito all'abolizione dell'esame di coscienza il numero delle ammissioni è aumentato da 1632 (2008) a 6720 (2009). Nel suo messaggio del 27 febbraio 2008¹ concernente la modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo e della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, il Consiglio federale prospettava un massimo di 2500 ammissioni all'anno. Con l'entrata in vigore, il 1° febbraio 2011, della modifica del 10 dicembre 2010² dell'ordinanza dell'11 settembre 1996³ sul servizio civile (OSCi) – in risposta al forte aumento del numero di ammissioni dopo l'introduzione della prova dell'atto nel 2009 –, le cifre relative alle ammissioni sono evolute come segue:

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4670	5139	5423	5757	5836	6169	6785

In questo lasso di tempo il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile è salito da poco meno di 27 000 a poco più di 44 000 e il numero di giorni di servizio civile prestati ogni anno da poco meno di 1,1 milioni a poco più di 1,7 milioni.

Delle 6169 persone ammesse in totale al servizio civile nel 2016, il 46,6 % ha presentato domanda d'ammissione prima della scuola reclute (SR), il 15 % dopo avere iniziato la SR e il 38,4 % dopo aver assolto la SR ed essere stato incorporato nell'esercito.

Se, per quanto riguarda il 38,4 % (2371) di militari che avevano presentato domanda d'ammissione dopo aver assolto la SR, si considerano unicamente i gradi di soldato e appuntato, nonché gli attuali modelli di corsi di ripetizione (124 o 145 giorni di servizio nella SR con 7 o 6 corsi di ripetizione di 19 giorni; esclusi i militari in ferma continuata), emerge il quadro seguente: circa il 42 % dei militari è stato ammesso prima di avere concluso il primo corso di ripetizione, circa il 23 % dopo il primo corso di ripetizione, circa il 17 % dopo il secondo corso di ripetizione, circa il 10 % dopo il terzo, circa il 5 % dopo il quarto, circa il 3 % dopo il quinto o dopo ulteriori corsi di ripetizione. La maggior parte di questi militari è quindi stata ammessa prima o dopo il primo corso di ripetizione.

Se, invece del numero di corsi di ripetizione assolti, si fa riferimento al numero di giorni di servizio militare (considerando tutti i gradi militari e modelli di servizio), emerge il quadro seguente: nel 2016, al momento dell'ammissione, circa il 3 % dei militari aveva prestato meno di 124 giorni di servizio militare, circa il 16 % più di 124 giorni di servizio, circa il 23 % più di 145 giorni di servizio, circa il 17 % più di 164 giorni di servizio, circa il 13 % più di 183 giorni di servizio, circa il 7 % più di 202 giorni di servizio, circa il 3 % più di 221 giorni di servizio e circa il 18 % più di 240 giorni di servizio.

Nel 2017 sono state ammesse al servizio civile 6785 persone (+ 10 % rispetto al 2016).

Fenomeni problematici

In merito ai tre fenomeni problematici citati nel compendio (cfr. p. 2) si rileva quanto segue:

Sebbene il suddetto rapporto nella ripartizione delle ammissioni al servizio civile in base al momento della presentazione della domanda (cfr. n. 1.1.2, Evoluzione del servizio civile) sia da anni relativamente stabile, si registra tuttavia un netto aumento in cifre assolute.

	Prima della SR	Durante la SR	Dopo la SR
2013	2488	874	2061
2014	2789	808	2160
2015	2669	903	2264
2016	2872	926	2371
2017	3098	949	2738

Questa evoluzione, in particolare per quanto riguarda le ammissioni dopo l'assolvimento della SR e la conseguente incorporazione nell'esercito, influisce sullo svolgimento ordinato dell'istruzione nell'esercito. Una tendenza che potrebbe accentuarsi con gli importanti cambiamenti nella struttura e nell'istruzione dell'esercito previsti dall'USEs.

L'aspetto problematico consiste sostanzialmente nel fatto che questo processo di cambiamento comporta all'interno dell'esercito una perdita di conoscenze e competenze direttive e specialistiche acquisite con un cospicuo investimento di tempo e denaro. Nel migliore dei casi questo know-how potrà generare solo indirettamente, e comunque solo in via eccezionale, un valore aggiunto per la società. È raro, infatti, che nel corso dei loro impieghi i civilisti assumano compiti direttivi o possano sfruttare le conoscenze acquisite in ambito militare. Secondo i dati forniti dal medico in capo dell'esercito, nel 2017 mancavano più di 270 medici per la truppa, gli stati maggiori e i centri di reclutamento.

Fra i quadri dell'esercito l'apporto di effettivi diventa sempre più arduo. Nel complesso gli effettivi regolamentari degli ufficiali sono ancora stati raggiunti al 100 %, mentre quelli dei sottufficiali sono stati raggiunti al 102 %. Nel corpo ufficiali mancano tuttavia capitani e ufficiali superiori, il cui apporto arriva appena all'84 %⁴.

Nuove incognite da considerare e conseguente necessità d'intervento

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

¹ FF 2008 2255, qui 2301

² RU 2011 151

³ RS 824.01

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

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

Il servizio civile è *uno* dei fattori che si ripercuotono sugli effettivi dell'esercito (e quindi sulle prestazioni di politica di sicurezza richieste). I nuovi dati sull'apporto di effettivi all'esercito costringono a considerare in una nuova ottica anche l'evoluzione del servizio civile dal 2014 e gli ulteriori sviluppi previsti e ad adottare misure mirate per salvaguardare il suddetto interesse pubblico. Con ciò si conferma la necessità di procedere a una modifica della legge del 6 ottobre 1995⁶ sul servizio civile (LSC).

1.2 La nuova normativa proposta

Il progetto prevede l'attuazione delle sette misure seguenti ordinate dal Consiglio federale con decisione del 15 novembre 2017.

- Misura 1: tutte le persone ammesse al servizio civile che secondo il fattore 1,5 devono prestare meno di 150 giorni di servizio civile e che non hanno svolto il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione nell'esercito prestano 150 giorni.
- Misura 2: per i militari incorporati nell'esercito (SR conclusa) si applica un periodo d'attesa di 12 mesi tra la presentazione della domanda e l'ammissione, con l'obbligo di continuare a prestare servizio militare.
- Misura 3: il fattore 1,5 si applica anche ai civilisti che in precedenza sono stati sottufficiali superiori o ufficiali nell'esercito (fattore attuale 1,1) e in casi particolari (spec. agli ex ufficiali specialisti e ai quadri che non hanno ancora prestato servizio pratico; fattore attuale da 1,1 a 1,5).
- Misura 4: i medici non possono più prestare giorni di servizio civile con mansionari da medico.
- Misura 5: i militari che hanno già svolto tutti i loro giorni di servizio d'istruzione non sono ammessi al servizio civile. In questo modo si vuole impedire che possano trarre rapidamente vantaggio dall'ammissione sottraendosi al tiro obbligatorio, previsto per eventuali impieghi di servizio d'appoggio e servizio attivo fino alla fine dell'anno che precede il proscioglimento dall'obbligo di prestare servizio militare.
- Misura 6: a partire dall'anno civile successivo all'ammissione le persone ammesse al servizio civile devono prestare servizio ogni anno.
- Misura 7: chi presenta la domanda durante la scuola reclute deve terminare l'impiego di lunga durata di sei mesi (180 giorni) entro l'anno civile successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione (attualmente: tre anni).

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Misure 1 e 2

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

Misura 1: numero minimo di 150 giorni di servizio

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

Misura 2: periodo d'attesa di 12 mesi

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

1.3.2 Misure 3 e 4

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

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

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

Misura 4: divieto per i medici di prestare servizio civile come medici

Secondo quanto già previsto dalla LSC, 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). La possibilità per i medici di influenzare di fatto positivamente, nonostante l'applicazione di questa disposizione, la loro formazione continua ed esperienza nel loro campo professionale attraverso la prestazione di servizio civile, può essere evitata unicamente disponendo che prestino servizio con altri mansionari. È questo l'obiettivo della misura considerata.

1.3.3 Misure 5, 6 e 7

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

Misura 5: rifiuto dell'ammissione al servizio civile per i militari che non hanno più giorni di servizio da prestare

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

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

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

Misura 7: obbligo di terminare l'impiego di lunga durata entro l'anno civile successivo al passaggio in giudicato dell'ammissione per chi presenta la domanda durante la scuola reclute

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

1.3.4 Misure scartate

Nel dibattito concernente l'evoluzione delle ammissioni al servizio civile, incluso l'apporto di effettivi all'esercito, in passato sono state richieste e discusse sul piano politico – in parte ripetutamente – anche altre misure volte a ridurre l'attrattiva del servizio civile. Nel secondo rapporto sugli effetti della prova dell'atto⁷ il Consiglio federale ha esaminato quattro procedure alternative, che ha però scartato ritenendole inadeguate vista anche l'esigenza di disporre di un numero sufficiente di istituti e posti d'impiego. Si trattava nello specifico delle seguenti alternative: maggiori difficoltà nell'esecuzione per ridurre ulteriormente l'attrattiva del servizio civile (p. es. divieto di pernottare a casa; prolungamento del tempo di lavoro giornaliero; prolungamento aggiuntivo della durata minima d'impiego; abolizione dell'obbligo per i civilisti di proporre personalmente i posti d'impiego; divieto di impieghi all'estero; obbligo di svolgere un lavoro fisico più faticoso); aumento generale del fattore di calcolo della durata del servizio civile; attuazione integrale o parziale dell'iniziativa parlamentare 10.528; reintroduzione dell'«esame di coscienza». Nel suo rapporto del 20 gennaio 2015⁸ all'attenzione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) sulle varianti dell'articolo 16 capoverso 2 LSC e sulla loro valutazione, il DEFR è giunto alla conclusione che, in tutte le varianti per la limitazione del diritto delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare di presentare in qualsiasi momento una domanda d'ammissione, prevalgono nettamente gli svantaggi.

Le misure alternative summenzionate appaiono tuttora inefficaci, ragione per cui il Consiglio federale non ha voluto integrarle nel presente progetto. Ciò vale in particolare per la reintroduzione dell'esame di coscienza, l'assegnazione dei civilisti a posti d'impiego designati dall'Amministrazione e la limitazione del diritto di presentare in qualsiasi momento una domanda d'ammissione al servizio civile.

1.3.5 Effetti previsti delle sette misure

Non è possibile fornire indicazioni quantitative vincolanti sull'entità della riduzione del numero di ammissioni al servizio civile. In base all'orientamento delle misure 1 e 2 ci si può attendere un evidente effetto di rallentamento dei trasferimenti di militari istruiti che hanno assolto la scuola reclute e sono stati incorporati nell'esercito. Può darsi quindi che una parte di essi scelga di presentare la domanda prima della scuola reclute o durante la stessa. Resta inoltre da considerare che il servizio civile è solo *uno* dei fattori che si ripercuotono sugli effettivi dell'esercito. Non ci si può quindi attendere che le uscite dall'esercito diminuiscano in modo lineare con il diminuire del numero di ammissioni al servizio civile. Tuttavia, se il numero di militari incorporati nell'esercito (dopo la SR) passati ogni anno al servizio civile (440 persone in media) fosse stato di circa il 20 % o più basso, nel periodo dal 2014 al 2016 il valore previsto dall'USEs sarebbe stato teoricamente raggiunto.

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

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

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

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

In Austria può prestare servizio civile solo chi è considerato idoneo al servizio militare. Un'altra condizione per l'ammissione al servizio civile è una dichiarazione con la quale si adducono in forma generale i motivi di coscienza che impediscono di prestare servizio militare. A tale riguardo il sistema austriaco è simile a quello svizzero. Il servizio civile in Austria dura nove mesi e deve essere svolto in un blocco unico (il servizio militare dura sei mesi e il fattore di 1,5 che ne risulta rispetto alla durata del servizio militare corrisponde a quello svizzero). Le differenze tra i due Paesi riguardano in particolare l'esecuzione del servizio civile. Le mansioni delle persone che prestano servizio civile in Austria sono paragonabili a quelle svizzere. Costituisce un'eccezione il servizio di salvataggio (accompagnamento di ambulanze ecc.), che nel nostro Paese non rientra fra gli ambiti d'attività del servizio civile. Nel 2016 più del 40 % di tutti gli impieghi in Austria è stato prestato nel servizio di salvataggio, che è così il principale ambito d'attività del servizio civile nazionale. Altre differenze sono riscontrabili nel numero di ammissioni. Nel 2016 in Austria si sono registrate circa 15 000 ammissioni al servizio civile («Feststellungen der Zivildienstpflicht») e in Svizzera 6169.

Diversamente da quanto osservato in Svizzera, in Austria si lamenta una regressione delle cifre relative alle ammissioni, che sarebbe da ricondurre ad anni di bassa natalità.

Le condizioni e le normative sul servizio civile nei Paesi europei limitrofi divergono notevolmente da quelle svizzere. Nessuno di questi Paesi prevede una regolamentazione intesa a ridurre l'attrattiva del servizio civile come quella proposta nel presente progetto. Gli esempi citati non consentono pertanto di trarre conclusioni valide per la Svizzera.

1.5 Attuazione

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

La Confederazione rimane responsabile dell'attuazione tramite l'organo d'esecuzione del servizio civile annesso al DEFR.

La LSC è concepita come legge quadro nella quale sono sanciti i principi e le norme di delega. Le disposizioni d'esecuzione sono disciplinate nell'OSCi. Gli adeguamenti dell'OSCi per l'attuazione delle nuove disposizioni della LSC sono indicati nei commenti ai singoli articoli (n. 2 e 5.4).

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

1.6 Questioni non affrontate nella revisione

Il Consiglio federale ha vagliato la possibilità di impiegare le persone soggette al servizio civile in occasione di eventi sportivi e culturali e di integrare nel progetto posto in consultazione sulla modifica della LSC l'estensione dell'attuale ambito d'attività dei servizi sociali (art. 4 cpv. 1 lett. b LSC) al sostegno di congiunti di persone che necessitano di assistenza.

1.6.1 Eventi sportivi e culturali

In merito alla possibilità di prevedere l'impiego di civilisti in occasione di eventi sportivi e culturali sono state consultate la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP), la Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile (CRMPC) e le federazioni sportive Swiss Olympic e SwissTopSport. In definitiva non è stato riscontrato un fabbisogno rilevante di impieghi di civilisti per gli eventi sportivi, mentre per quanto riguarda gli eventi culturali è stato evidenziato che il loro impiego sarebbe difficilmente compatibile con le condizioni quadro del servizio civile. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di non considerare questa opzione nel progetto posto in consultazione.

In virtù del diritto vigente (art. 8b OSCi) è già oggi possibile impiegare civilisti in occasione di manifestazioni importanti per la Confederazione. Expo02 è stato un esempio di ciò che può essere un impiego speciale del servizio civile. Se il Consiglio federale riterrà che le esposizioni nazionali, i giochi olimpici o manifestazioni simili sono importanti per la Confederazione e giudicherà l'impiego di civilisti un'esigenza di interesse pubblico, anche in futuro sarà possibile un sostegno da parte del servizio civile.

1.6.2 Sostegno ai congiunti di persone che necessitano di assistenza

Al fine di accertare il fabbisogno di maggiori prestazioni di sostegno da parte dei civilisti e il tipo di sostegno richiesto, sono stati consultati, oltre all'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, anche altri otto enti (Croce Rossa Svizzera, Lega svizzera contro il cancro, Pro Infirmis, Parkinson Svizzera, Pro Senectute, Alzheimer Svizzera, Entlastungsdienst Schweiz, Centro di gerontologia). Da questa indagine è emerso che al momento della decisione sull'avvio della presente consultazione la questione del fabbisogno non era ancora stata definita con sufficiente chiarezza e stabilita in modo definitivo. Per valutare il fabbisogno saranno determinanti i risultati del relativo studio commissionato dall'UFSP nel quadro del programma di promozione di offerte di sgravio per chi presta aiuto ai propri congiunti 2017–2020. L'UFSP prevede di poter disporre entro l'estate 2019 di tali risultati, che permetteranno innanzitutto di chiarire quali prestazioni di sostegno siano eventualmente necessarie da parte dei civilisti e quali normative concrete si dovrebbero adottare a tale scopo.

Con decisione del 15 novembre 2017 il Consiglio federale ha fissato l'obiettivo di ridurre il numero di ammissioni al servizio civile attraverso la modifica della LSC. Ha quindi incaricato il DEFR di sottoporli il progetto posto in consultazione concernente le sette misure. L'attuazione di questo obiettivo urgente per la politica di sicurezza non può essere compromessa da un sovraccarico del progetto con contenuti non ancora maturi. Per questo motivo il Consiglio federale ha deciso di non inserire nel progetto l'impiego di civilisti per un maggior sostegno ai congiunti di persone che necessitano di assistenza. Allo stesso tempo ha incaricato il DEFR di

presentargli, entro la fine del 2019, un documento interlocutorio sul seguito della procedura relativa a un'estensione dell'attuale ambito d'attività dei servizi sociali.

Nel corso della consultazione il DEFR approfondirà ulteriormente con tutti i servizi interessati la questione del fabbisogno. In tale contesto sarà particolarmente importante mantenere uno stretto coordinamento con l'UFSP. Se in un secondo momento dovesse confermarsi l'esigenza di impieghi estesi dei civilisti a favore dei congiunti curanti, si potrebbero comunque creare le necessarie basi legali con una prossima modifica della LSC, sempre in collaborazione con l'UFSP e gli altri servizi interessati.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Principio

Differenziando il principio attuale del *capoverso 1* si stabilisce che vengono ammesse al servizio civile soltanto le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che al momento dell'ammissione non hanno ancora svolto tutti i servizi d'istruzione previsti dalla legislazione militare (cfr. art. 41–61 della legge militare del 3 febbraio 1995⁹ [LM]). Questa differenziazione è legata alla misura 5 e richiede anche modifiche alle regole d'ammissione al servizio civile che figurano nel capitolo 2 della LSC (art. 16 Momento della presentazione della domanda; art. 18 Ammissione).

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

Art. 4a lett. e

Questo nuovo motivo di esclusione è legato alla misura 4 e va oltre l'attuale articolo 4a lettera d LSC, che vieta soltanto gli impieghi che servono *in primo luogo* a scopi privati. Solo in questo modo è possibile evitare che i medici o i futuri medici 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. Questo motivo di esclusione riguarda i medici, i medici dentisti, i medici veterinari e gli psichiatri che hanno svolto o stanno svolgendo una formazione universitaria. 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

Questa modifica 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 per il passaggio dall'esercito al servizio civile è sempre meno significativa. In effetti, più un militare rimane nell'esercito, meno il fattore di conversione (in genere 1,5) ha effetto, perché il numero di giorni di servizio da prestare si riduce. Il progetto prevede quindi che il fattore 1,5 si applichi soltanto se al richiedente restano ancora almeno 100 giorni di servizio militare da prestare. Se il numero di giorni è minore, deve comunque prestare almeno 150 giorni di servizio civile, indipendentemente dal numero di giorni di servizio militare rimanenti.

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

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. In tal modo le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile la cui ammissione passa in giudicato soltanto nell'anno del licenziamento ordinario non sarebbero tenute ad adempiere il loro obbligo d'impiego prima del licenziamento dal servizio civile. L'aumento dell'età del licenziamento mira a garantire che anche queste persone prestino tutti i giorni di servizio previsti.

Art. 16 Momento della presentazione della domanda

Capoverso 1: questa modifica è legata alla misura 5 e completa, come l'articolo 18, il principio enunciato nell'articolo 1. Se le condizioni d'ammissione non sono soddisfatte al momento della presentazione della domanda, non deve neppure essere possibile presentarla.

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

Art. 17 Effetto della presentazione della domanda

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

Il *capoverso 2* serve ad attuare la misura 2. Prevede di fondarsi sul momento della conferma della domanda e non su quello della sua presentazione, in modo che la misura 2 si applichi a tutti i militari incorporati nell'esercito. Altrimenti, i richiedenti che presentano domanda durante la scuola reclute, prima di essere incorporati nell'esercito, ma che vengono incorporati durante la procedura d'ammissione, sarebbero interessati soltanto dalla misura 6. Il momento della conferma è stato scelto perché può essere determinato in maniera oggettiva e in genere si situa poco prima della decisione d'ammissione. Non è possibile basarsi direttamente sul momento dell'ammissione, che non è sufficientemente influenzabile o prevedibile. Il periodo d'attesa è giustificato finché il richiedente non è chiamato in servizio d'appoggio o in servizio attivo.

⁹ RS 510.10

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

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

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

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

Art. 18 Decisione d'ammissione

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

Il *capoverso 3* contiene la regola finora sancita dal capoverso 2 e viene precisato in quanto, in relazione alla misura 2, il progetto prevede due termini per la partecipazione alla giornata d'introduzione (cfr. il nuovo art. 17a cpv. 1 e 1^{bis}), la cui inosservanza porta alla decisione di stralcio.

Il *capoverso 4* corrisponde al capoverso 3 attuale.

Art. 20, secondo periodo

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

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

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

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

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

Capoverso 4: per le eccezioni alle regole riguardanti la successione degli impieghi delle persone che devono prestare servizio civile dopo il ritorno da un congedo all'estero (cfr. art. 39a cpv. 3 OSCi), il cui esonero dal servizio giunge a termine (cfr. art. 39a cpv. 3 OSCi), di cui l'organo d'esecuzione ha accolto 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).

Disposizione transitoria:

83f: La persona che deve prestare servizio militare e che in relazione alla presentazione della domanda d'ammissione al servizio civile si è informata sulla procedura e sugli obblighi d'impiego, pianificando gli impieghi ed eventualmente prendendo disposizioni, e ha poi presentato domanda sotto il diritto anteriore deve anche essere ammessa in base a quel diritto (cpv. 1). A seconda della fase nella quale le persone già ammesse al servizio civile si trovano, le misure riguardanti l'inizio, la durata minima e la successione dei periodi d'impiego possono avere un vero e proprio effetto retroattivo. Ciò non è consentito e contraddice i principi del diritto intertemporale. Il loro obbligo di prestare servizio continua dunque a basarsi sul diritto anteriore. Le convenzioni d'impiego che violano l'articolo 4a lettera e non saranno invece più autorizzate a partire dall'entrata in vigore del nuovo diritto; in questo caso non si ha alcun effetto retroattivo non consentito (cpv. 2).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Se il numero di ammissioni e quindi dei giorni di servizio prestati evolveranno secondo le previsioni (aumento del numero di ammissioni fino alla modifica della LSC e successiva diminuzione), a partire dal 2024 i giorni di servizio prestati raggiungeranno di nuovo il livello del 2017 per poi continuare a scendere almeno fino al 2030. Si stima che nel 2030 saranno prestati circa 1,3 milioni di giorni di servizio (ca. 1,7 milioni nel 2017). A medio e a lungo termine dovrebbero quindi diminuire le entrate provenienti dalla tassa che gli istituti d'impiego devono versare alla Confederazione. Per il 2030 ci si aspetta che le entrate scendano a 26,6 milioni di franchi, con un calo di circa 7 milioni di franchi rispetto al 2017.

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

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

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

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

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La riduzione del numero di ammissioni porterà, come descritto al capitolo 3.1.1, a una riduzione dei giorni di servizio prestati e quindi anche del numero di civilisti da seguire e degli impieghi svolti. Presso l'organo d'esecuzione il numero di posti potrà essere ridotto in proporzione al calo dei giorni di servizio prestati. Questa riduzione potrà essere assorbita grazie alle fluttuazioni naturali o ad assunzioni a tempo determinato.

3.1.3 Ripercussioni sugli effettivi dell'esercito

Per i motivi esposti al n. 1.3.5, non è possibile fare previsioni esatte in merito alle ripercussioni in termini quantitativi della presente modifica della LSC sugli effettivi dell'esercito.

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

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

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

Il fattore 1,5 fa sì che chi presta servizio civile sia assente più a lungo dal posto di formazione o di lavoro rispetto a chi presta servizio militare, gravando in questo modo maggiormente sull'economia e sul regime delle indennità per perdita di guadagno. Questo carico maggiore diminuirà se l'attuazione delle sette misure porterà a una sensibile riduzione del numero di civilisti; ciò implica anche meno oneri per i datori di lavoro. Allineando le regole per la successione dei periodi d'impiego al ritmo con cui si presta servizio nell'esercito, in futuro non sarà più possibile tener conto allo stesso modo delle esigenze dei datori di lavoro e della formazione professionale delle persone che devono prestare servizio civile. Questo cambiamento è tuttavia accettabile nell'ottica dell'equivalenza del servizio militare e del servizio civile.

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

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁰ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹¹ sul programma di legislatura 2015–2019.

Non potendo escludere che l'apporto di effettivi all'esercito secondo i valori previsti dall'USEs sia a rischio anche a causa del persistente passaggio di militari al servizio civile, è necessario intervenire urgentemente. Le sette misure proposte costituiscono un contributo essenziale e indispensabile da parte del servizio civile per garantire in maniera duratura gli effettivi dell'esercito.

¹⁰ FF 2016 909

¹¹ FF 2016 4605

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

5.1.1 Basi legali

Il progetto si basa sull'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione federale¹² (Cost.) che prevede un servizio civile sostitutivo. La legislazione sul servizio civile è di competenza della Confederazione, che pertanto può emanare le disposizioni necessarie in questo ambito.

5.1.2 Conciliabilità con i diritti fondamentali

Le modifiche della LSC proposte sono conformi alla Costituzione. Il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimane sostanzialmente intatto per tutte le misure, tenuto conto che non c'è libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile. Questo principio va rispettato anche sotto il regime della prova dell'atto.

Chi presta servizio militare o civile si trova in un rapporto giuridico particolare¹³ caratterizzato da un'integrazione a tre livelli (personale, spaziale e burocratico-gerarchico)¹⁴. L'integrazione personale implica un maggiore impegno delle persone interessate a favore di uno scopo concreto pubblico o statale¹⁵. L'esercizio dei poteri da parte dello Stato comporta per la persona interessata un cambiamento profondo e duraturo del suo stato generale sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo¹⁶. Un simile impegno è tipico del servizio militare¹⁷. Anche lo Stato sociale moderno non può fare a meno di imporre determinati obblighi¹⁸. Questo vale in particolare per l'obbligo di prestare servizio militare. Soltanto l'impiego di mezzi coercitivi, in determinate circostanze, consente allo Stato di comporre dei conflitti pubblici e di contrastare tempestivamente ed efficacemente tendenze dannose per lo Stato o per la società¹⁹. Il comportamento dell'uomo moderno che si trova in un rapporto giuridico particolare è dettato in primo luogo dai suoi propri interessi. Non si può dare per scontato che agisca (intrinsecamente) in base a una propria motivazione e a un senso di responsabilità²⁰. Gli strumenti autoritativi impiegati per la gestione e il controllo sono quindi tanto più indispensabili quanto più improbabile appare un'adesione senza conflitti e un'identificazione con gli obiettivi dell'organizzazione²¹. Ciò vale in particolare per le persone incorporate nell'esercito che vogliono passare al servizio civile per motivi diversi dai motivi di coscienza. Le sette misure previste in questo progetto forniscono al servizio civile gli strumenti indispensabili per influire sugli accessi a questo servizio nell'ottica di un'attuazione coerente della soluzione della prova dell'atto. La modifica della legge sul servizio civile contribuisce così in modo sostanziale a garantire un apporto sufficiente di effettivi all'esercito.

Quando una persona entra in un rapporto giuridico particolare e quindi si trova in una situazione di integrazione cambia in maniera marcata il suo statuto sul piano dei diritti fondamentali. Dovendo assolvere maggiori obblighi di sopportazione e di prestazioni, deve accettare restrizioni più o meno forti della sua libertà di esercitare i propri diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di prestare il servizio militare²². Per l'ammissibilità delle restrizioni dei diritti fondamentali valgono in generale i tre criteri menzionati esplicitamente nell'articolo 36 Cost. (base legale, interesse pubblico, proporzionalità); per quanto concerne il rapporto giuridico particolare, un criterio di riferimento è lo scopo dell'organizzazione²³.

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

L'attuazione delle sette misure non porta a reprimere tutte le esigenze (di libertà) nell'ambito dell'integrazione nell'esercito o nel servizio civile. La limitazione della sfera di libertà individuale protetta dai diritti fondamentali connessa con l'integrazione non va oltre l'obiettivo concreto dell'integrazione²⁴.

In riferimento alle misure 1 e 2 va osservato che la prova dell'atto, che consiste nella disponibilità a prestare un servizio civile di durata maggiore, dovrebbe rispondere a requisiti tanto più elevati quanto più a lungo un militare ha prestato servizio nell'esercito. Un trattamento diverso dopo l'ammissione al servizio civile è voluto e risulta ammissibile considerati il principio dell'uguaglianza giuridica, il principio della proporzionalità (proporzionalità in senso stretto, compreso il divieto di considerare il servizio civile come una punizione) e il principio dell'equivalenza tra servizio militare e servizio civile.

Il diritto sancito dalla Costituzione di prestare servizio civile sostitutivo rimane intatto anche con le misure 3 e 4; in relazione alla prova dell'atto vengono posti tuttavia requisiti più severi, in un caso attraverso una durata maggiore del servizio civile, nell'altro tramite una limitazione della scelta del mansionario per l'impiego di servizio civile. Un trattamento diverso di queste categorie di persone ammesse al servizio civile rispetto ad altre categorie è voluto e risulta ammissibile considerati il principio dell'uguaglianza giuridica, il principio della proporzionalità (proporzionalità in senso stretto, compreso il divieto di considerare il servizio civile come

¹² RS 101

¹³ Cfr. in merito Markus Müller, Das besondere Rechtsverhältnis – ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Berna 2003, p. 174.

¹⁴ Ibid., p. 134 e segg.

¹⁵ Ibid., p. 143 e segg.

¹⁶ Ibid., p. 138.

¹⁷ Ibid., p. 138.

¹⁸ Ibid., p. 140.

¹⁹ Ibid., p. 140.

²⁰ Ibid., p. 191 e segg.

²¹ Ibid., p. 192.

²² Ibid., p. 239.

²³ Ibid., p. 261.

²⁴ Ibid., p. 242.

una punizione) e il principio dell'equivalenza tra servizio militare e servizio civile. Le persone che devono prestare servizio civile non hanno il diritto di svolgere il periodo d'impiego nell'ambito delle loro qualifiche professionali. A fronte dell'obiettivo di ridurre l'uscita di personale qualificato dall'esercito, la misura 4 non è né discriminatoria né punitiva. Dato che ogni anno soltanto una quarantina di impieghi del servizio civile si svolgono con mansionari per medici, gli effetti della misura nel senso di un inasprimento della mancanza di personale qualificato nel settore sanitario sono piuttosto trascurabili.

Per il resto si rimanda alle spiegazioni relative alle sette misure contenute capitolo 2.

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

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

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

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

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La misura proposta 1 consente prestazioni di servizio civile che complessivamente durano ben più del doppio del servizio militare. Il Comitato ONU sui diritti umani ha constatato ripetutamente una violazione degli articoli 18 e 26 del Patto ONU relativo ai diritti civili e politici²⁵ (divieto di discriminazione) in casi in cui il servizio civile sostitutivo durava il doppio del servizio militare²⁶. Si pone quindi la questione della conciliabilità della misura 1 con i requisiti del patto. Il Consiglio federale ritiene accettabile che con la misura 1 vengano posti requisiti più severi per quanto riguarda la prova dell'atto a partire da un certo momento (ossia dopo l'assolvimento della scuola reclute).

5.3 Forma dell'atto

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

5.4 Delega di competenze legislative

Non sono previste nuove deleghe di competenze legislative al Consiglio federale. Le deleghe previste dagli articoli 17 capoverso 4 e 21 capoverso 4 corrispondono alle deleghe di competenze legislative attuali (cfr. art. 17 cpv. 2, art. 20, art. 21 cpv. 2 e art. 79 cpv. 1 LSC).

²⁵ RS 0.103.2

²⁶ 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.