

01.060

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sul servizio civile**

del 21 settembre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno concernente la modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo.

Nel contempo vi invitiamo a togliere di ruolo i seguenti atti parlamentari:

- | | |
|-----------------|--|
| 2000 Mo 99.3533 | Servizio civile. Impieghi all'estero in favore dello sviluppo sostenibile
(N 15.6.2000, Wiederkehr) |
| 2000 P 00.3372 | Stesura di un rapporto sul servizio civile
(N 6.10.2000, Dormann). |

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

21 settembre 2001	In nome del Consiglio federale svizzero: Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz
-------------------	---

Compendio

La legge federale sul servizio civile sostitutivo (legge sul servizio civile, LSC), entrata in vigore il 1° ottobre 1996, è strettamente legata nella sua concezione con gli ordinamenti corrispondenti della legge militare e con le norme ad essa relative. Gli adeguamenti della legge militare adottati nell'ambito del progetto di riforma Esercito XXI hanno dunque ripercussioni anche sul servizio civile. Il presente disegno di revisione della LSC non intende però solo adeguarne il testo ad Esercito XXI, ma anche proporre, a cinque anni dal completo riordinamento del servizio civile e alla luce delle esperienze raccolte, una serie di misure per ottimizzarne l'esecuzione.

Ecco gli aspetti e le proposte principali della revisione in questione:

- *Il principio costituzionale dell'obbligo militare generale non viene toccato. Il servizio militare deve essere inteso come la regola, il servizio civile come l'eccezione¹. Il modello per l'esecuzione del servizio civile ha dimostrato la sua validità e va pertanto mantenuto. I suoi principi cardine non vengono rimessi in questione (motivi di coscienza come condizione per l'ammissione; verifica di questi motivi durante un'audizione personale; prestazione di lavoro di pubblico interesse al di fuori dell'esercito; durata maggiore rispetto al servizio militare; parità degli oneri per i due servizi).*
- *Il servizio civile ha assolto il suo primo compito: risolvere il problema del rifiuto del servizio militare per ragioni di coscienza. L'istituzione «servizio civile» tuttavia non dovrà essere fine a sé stessa, ma piuttosto fornire un utile sociale riconoscibile. Se lo Stato pretende dai suoi cittadini che prestino un servizio, questo deve concernere i suoi scopi e compiti in quanto Stato e servire bisogni che rispondono ad un pubblico interesse e che non possono venire soddisfatti altrimenti. Questa è la ragione per cui nella LSC vanno definiti nuovi obiettivi.*
- *La durata del servizio civile e il limite d'età verranno in futuro adeguate a quelle valide per il servizio militare. Nel contempo, il fattore che regola la durata del servizio civile per rapporto a quella del servizio militare andrà ridotto dall'1,5 per cento all'1,3 per cento. In questo modo sarà possibile tenere conto delle necessità dell'economia. Anche con il nuovo fattore l'assenza dal posto di lavoro comporterà per le persone che prestano servizio civile e per i loro datori di lavoro un onere maggiore rispetto al servizio militare. L'aggiunta massima pari all'incirca a 3 mesi si mantiene però entro limiti accettabili.*
- *Le prestazioni straordinarie del servizio civile verranno disciplinate a livello di legge in modo da non rendere necessarie disposizioni dettagliate concernenti la loro attuazione.*

¹ Dopo la revisione totale della Costituzione federale anche la versione francese caratterizza esplicitamente il servizio civile come servizio sostitutivo (art. 59 cpv. 1 Cost.).

-
- *La procedura d'ammissione al servizio civile verrà adeguata al nuovo ordinamento del Reclutamento XXI del DDPS.*
 - *I criteri per decidere della credibilità dell'esposizione di un conflitto di coscienza sviluppati nella prassi dovranno essere fissati a livello di legge.*
 - *La procedura di riconoscimento degli istituti d'impiego verrà organizzata in maniera più efficiente ed economica: la commissione di riconoscimento verrà eliminata e il riconoscimento di nuovi istituti verrà vincolato ad una clausola relativa al fabbisogno.*

Il nuovo ordinamento entrerà in vigore contemporaneamente alla legge militare sottoposta a revisione (eventualmente con un frazionamento nel tempo a partire dal 1° di gennaio 2003).

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Perché una revisione della legge sul servizio civile?

L'adeguamento della legge militare al nuovo modello di Esercito XXI costringe a modificare alcune parti della legge federale sul servizio civile sostitutivo (legge sul servizio civile, LSC). La presente modifica di legge non si limita tuttavia a questi necessari aggiustamenti, per i seguenti motivi:

- la LSC è la prima legge di questo tipo in Svizzera e costituisce un progetto pilota. Appare pertanto opportuno introdurre proprio ora miglioramenti necessari e auspicabili, così da non dover sottoporre alle vostre Camere un ulteriore progetto di modifica in tempi relativamente ristretti;
- il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 tiene conto dei mutamenti del contesto internazionale e delle nuove forme di minaccia. Ciò ha condotto a impostare nuove strategie, a ridistribuire i compiti, a porre priorità diverse e a riformare gli strumenti finora a disposizione. Il servizio civile, come una delle possibilità offerte al cittadino per assolvere l'obbligo militare, è parte di questo insieme concepito in maniera dinamica, e non deve pertanto mancare di essere adeguato alle nuove esigenze;
- rispondendo alla mozione Aguet del 4 marzo 1999 (99.3046, Legge federale sul servizio civile sostitutivo. Modifica) abbiamo preparato il terreno per una più ampia revisione della LSC e annunciato inoltre la presentazione di un piano per la ristrutturazione del servizio civile per gli anni successivi al 2000. Durante l'elaborazione di questo progetto, è parso chiaro che le seguenti opzioni andavano passate al vaglio: se anche le persone dichiarate non idonee al servizio militare dovessero essere integrate nel servizio civile; se il fattore 1,5 andasse conservato; se l'impiego del servizio civile nel quadro di operazioni di mantenimento della pace andasse esteso e se occorresse garantire corsi introduttivi al tipo particolare di compiti che queste richiedono; se e in che modo gli interventi del servizio civile all'estero, nella cooperazione allo sviluppo, nell'aiuto in caso di catastrofe e specialmente in gruppo potessero venire incrementati.

Dopo cinque anni è possibile tracciare un bilancio fondato sull'applicazione della LSC. La fase sperimentale del servizio civile si è conclusa. Nella procedura di ammissione non si registrano più lacune degne di nota e l'organizzazione degli impieghi ha dato buone prove. Oggi non si tratta più di risolvere eventuali difficoltà iniziali, quanto piuttosto di valutare in che misura si possa ottimizzare la LSC in una prospettiva a lungo termine.

Nell'ambito del dibattito sull'iniziativa parlamentare Andreas Gross del 6 ottobre 1999 (99.452, Servizio civile 2003), il relatore della Commissione della politica di sicurezza ha affermato di fronte al Consiglio nazionale che le esperienze raccolte fino a quel momento nell'ambito dell'applicazione della legge sul servizio civile rendevano necessaria una serie di adeguamenti. Le modifiche in questione sarebbero

tuttavia state realizzabili solo una volta disponibile il modello di Esercito XXI. (Boll. uff. 2000 N 830, intervento Leu Josef, relatore). Con la pubblicazione di quest'ultimo, la revisione della LSC, il cui progetto si accorda dal punto di vista del contenuto con quello della revisione della legge militare² cui è stato sviluppato parallelamente, dispone ora della base di cui necessitava per essere impostata.

1.1.2 Esperienze raccolte finora nell'ambito del servizio civile

La LSC è entrata in vigore il 1° ottobre 1996 e nei suoi aspetti fondamentali non ha sollevato alcun problema d'applicazione. Le uniche integrazioni finora adottate riguardavano esclusivamente le disposizioni concernenti la protezione dei dati (legge federale concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali³; le integrazioni hanno riguardato l'art. 80 e l'art. 80a LSC). Le revisioni dell'ordinanza sul servizio civile (OSC⁴), nel 1998 e nel 2000⁵, hanno semplificato e snellito alcune procedure d'applicazione, sancendo inoltre il principio che la persona tenuta al servizio civile deve cercare autonomamente il proprio impiego. Modifiche di portata limitata sono state inoltre apportate alle ordinanze che disciplinano l'esecuzione del servizio civile (ordinanza del 22 maggio 1996 sulle commissioni del servizio civile⁶; l'ordinanza del 18 giugno 1996 sulle indennità di membri delle commissioni del servizio civile⁷ e l'ordinanza del 14 agosto 1996 sul sistema d'informazione del servizio civile⁸). Il 1° gennaio 2001 è infine entrata in vigore l'ordinanza del 27 novembre 2000 concernente l'impiego delle persone soggette al servizio civile in programmi prioritari e in attività in caso di situazioni d'emergenza⁹.

Il 6 ottobre 2000 il Consiglio nazionale ha accettato il postulato Dormann (00.3373 del 23 giugno 2000. Stesura di un rapporto sul servizio civile), che ci incaricava di allestire un rapporto concernente gli impieghi del servizio civile in Svizzera e all'estero che ne mettesse in luce i vantaggi e gli svantaggi, l'efficacia e l'opportunità, e che tenesse conto anche degli ambiti di intervento e degli enti incaricati. Non intendiamo presentare in seguito un rapporto separato per rispondere al postulato in questione, visto che le informazioni desiderate, rivestendo un particolare interesse come base per la revisione della LSC, sono già esposte ai numeri 1.1.2. e 1.1.3 del presente messaggio.

² Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (legge militare, LM), RS 510.10, RU 1995 4093

³ RU 2000 1891, FF 1999 9005

⁴ RS 824.01

⁵ RU 1998 2519, 3021; 2000 3083

⁶ RS 824.013, cfr. RU 1998 2527

⁷ RS 824.014, cfr. RU 1998 2632 e 1999 1107

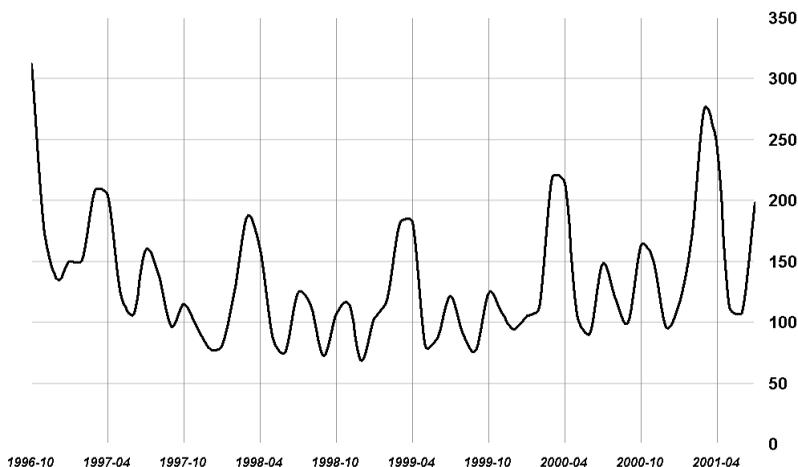
⁸ RS 824.095, cfr. RU 1997 2779 e 1998 2530

⁹ RS 824.015, RU 2001 83

1.1.2.1 Procedura d'ammissione al servizio civile

1.1.2.1.1 Procedura di prima istanza

Tra l'ottobre del 1996 e la fine di luglio 2001 sono state presentate all'organo preposto all'esecuzione del servizio civile (in seguito «organo d'esecuzione») 7974 domande di ammissione. Ciò corrisponde in media a 137 domande al mese, ovvero 1644 domande all'anno. L'inoltro delle domande è soggetto a forti fluttuazioni stagionali: la maggior parte delle domande viene presentata tre mesi prima dell'inizio delle scuole reclute e tre mesi prima del corso di ripetizione autunnale. Se nei primi mesi che hanno seguito l'introduzione del servizio civile il trattamento degli incarti ha richiesto tempi lunghi e provocato numerosi ritardi, dal 1999 (con l'introduzione dell'organo d'esecuzione con mandato di prestazione e budget globale) questo problema ha potuto essere ampiamente risolto. Per la presentazione della domanda d'ammissione e la notifica della decisione di prima istanza trascorrono attualmente circa 12 settimane.



Di norma i richiedenti sono tenuti a chiarire i motivi che li hanno spinti a presentare la loro domanda ad una sottocommissione formata da tre membri della commissione d'ammissione. La decisione d'ammissione spetta in seguito all'organo d'esecuzione, sulla base di una proposta formulata dalla commissione. I membri di questa commissione d'ammissione (di milizia) hanno seguito un'apposita e approfondita formazione. Un filosofo si è fatto carico di un'introduzione alle questioni di morale e di etica, elaborando con loro le basi necessarie per poter comprendere un conflitto di coscienza, mentre un gruppo di psicologi si è occupato della sensibilizzazione ai problemi che possono incontrare le persone richiedenti nel discutere con sconosciuti di conflitti interiori, suggerendo nel contempo alcune strategie per facilitare il loro compito. La commissione si è inoltre esercitata assieme a professionisti nella tecnica di porre domande, trattando esempi concreti. Dei seminari di perfezionamento animati da specialisti, durante i quali vengono affrontati temi ricorrenti delle richieste di ammissione al servizio civile, si svolgono di regola ogni anno sull'arco di diversi giorni. In tali occasioni si cerca soprattutto di acquisire informazioni su religioni

non cristiane, sulle cosiddette «religioni patchwork», sulla non violenza, sulle tecniche di argomentazione, sul riconoscimento di argomentazioni morali e così via.

A fine luglio 2001 erano state evase in prima istanza 7164 domande. Di queste, 5712 sono state approvate, mentre 687 sono state respinte. La differenza (765 domande) concerne decisioni di non entrata in materia e domande in seguito ritirate, nonché casi di ricorso ancora pendenti. L'80 per cento circa delle domande inoltrate viene pertanto accettato. L'11 per cento circa dei richiedenti non viene ammesso al servizio civile.

In media risultano così 1181 ammissioni all'anno. Su circa 24 000 reclute tenute ad entrare in servizio ogni anno, la quota di persone che deve prestare servizio civile raggiunge circa il 5 per cento. Se rapportata ad un totale di 35 000 persone reclutate all'anno, tale quota scende al 3,37 per cento circa. Va tuttavia considerato che solo la metà dei richiedenti è costituita da reclute. La quota effettiva di persone che in un anno di reclutamento si interessano al servizio civile è pertanto proporzionalmente bassa.

Nel 2000 i costi complessivi della procedura di ammissione (inclusi costi globali come gestione, archiviazione, sviluppo informatico, servizio giuridico e così via) si sono aggirati attorno ai 3150 franchi per decisione, per un totale di 4,41 milioni di franchi. I costi variabili di un giorno di audizione (durante il quale vengono sentiti tre richiedenti) ammontano a non più di 2000 franchi. Se una persona richiedente non si presenta all'audizione, l'organo d'esecuzione subisce un danno di 600 franchi circa, un'eventualità questa che si presenta sempre più spesso: i richiedenti che hanno disertato un'audizione senza scusarsi sono stati 24 nel 1999, 32 nel 2000 e 25 fino al mese di luglio del 2001.

1.1.2.1.2 Procedura di ricorso

Il richiedente può impugnare una decisione di rifiuto di ammissione al servizio civile dinanzi alla Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'economia (REKO/DFE), che decide in ultima istanza (art. 63 LSC, art. 100 cpv. 2 OG).

Dall'entrata in vigore della LSC fino a luglio del 2001, la REKO/DFE ha chiesto all'organo d'esecuzione di riconsiderare complessivamente 376 casi (pari al 55% delle domande respinte) nei quali era stato inoltrato ricorso contro il rifiuto della domanda d'ammissione. In 11 casi l'organo d'esecuzione è ritornato sui propri passi, decidendo di ammettere il ricorrente al servizio civile. La REKO/DFE ha invece deciso in ultima istanza per 299 ricorsi; in 235 casi il ricorso è stato respinto, in 8 casi la Commissione ha ammesso direttamente il ricorrente al servizio civile e negli altri 56 casi l'organo d'esecuzione è stato invitato a riconsiderare il caso. Una seconda audizione porta di regola all'accettazione della domanda. In un unico caso l'organo d'esecuzione ha nuovamente respinto dopo una seconda audizione una domanda d'ammissione. Complessivamente il tasso di successo dei ricorsi nella procedura d'ammissione è del 20 per cento.

La prassi seguita dall'organo d'esecuzione e quella seguita dalla REKO/DFE nella valutazione di una domanda di ammissione al servizio civile divergono parzialmente. Nelle decisioni più recenti in cui ha accettato il ricorso, la REKO/DFE ha ad esempio stabilito che il parere della commissione d'ammissione in merito alla que-

stione della credibilità di un conflitto di coscienza non può essere considerato come una valutazione oggettivamente sostenibile, in particolare nei casi in cui la commissione:

- ha preteso dal richiedente che, forte di esempi tratti dalla sua biografia personale e dal suo vissuto, dimostrasse come il principio morale a cui si è appellato si ripercuotesse anche sulla sua vita quotidiana¹⁰;
- ha preteso dal richiedente una trattazione particolarmente approfondita, dal punto di vista intellettuale o scientifico, della sua presa di coscienza o di quanto vi ha precluso. Secondo la REKO/DFE il richiedente non è tenuto a giustificare in modo approfondito ed esaustivo la genesi della propria presa di coscienza¹¹;
- ha preteso dal richiedente una vera e propria prova di fatto, oppure ha dato troppa importanza all'applicazione nella vita di tutti i giorni dei principi di coscienza dichiarati¹²;
- ha preteso dal richiedente un impegno attivo a favore dei valori proclamati¹³, oppure la prova di una loro applicazione pratica nella vita di tutti i giorni¹⁴.

Se i criteri che emergono dalle decisioni della REKO/DFE fossero applicati in modo coerente, per essere ammessi al servizio civile basterebbe *dichiarare* di aver sviluppato un conflitto di coscienza a causa del servizio militare (senza essere tenuti a chiarire in maniera fondata il contenuto dell'affermazione o a farsene testimoni nella propria condotta di tutti i giorni), e ad un tempo non comportarsi in contraddizione aperta rispetto ai principi fatti valere. Una procedura d'ammissione di questo tipo sarebbe molto vicina ad una soluzione attraverso la sola prova della sussistenza del fatto. A partire dal 1996, l'organo d'esecuzione pone dal canto suo delle condizioni più severe, ma nel contempo pienamente rispettabili, come dimostra l'elevata quota di domande accettate. Le proposte di modifica concernenti i nuovi articoli 1 capoversi 2 e 3 e 18b si fondano proprio sull'approccio adottato dall'organo d'esecuzione, che esporremo in modo più esauriente nel commento puntuale a tali articoli.

1.1.2.1.3 Conseguenze del rifiuto di una domanda d'ammissione

Passato in giudicato il rifiuto di una domanda d'ammissione, il richiedente è tenuto a prestare regolarmente il servizio militare. Pochi comunque hanno prestato servizio militare dopo che la loro domanda d'ammissione era stata respinta (non sono disponibili dati in proposito): la maggior parte si fa riformare per ragioni di salute. Esistono casi isolati di rifiuto del servizio militare che implicano conseguenze a livello di diritto militare. Alcuni evitano l'obbligo di prestare servizio militare facendo valere dei congedi per l'estero. Se di norma una nuova domanda di ammissione al servizio civile può essere inoltrata in ogni momento, l'organo d'esecuzione le dà tutta-

¹⁰ REKO 99/5C-099, 8 novembre 2000, G., cons. 5.8.2, p. 12.

¹¹ REKO 99/5C-090, 20 aprile 2000, K., cons. 5.2.1, p. 12; con rinvio a REKO 99/5C-002, 26 agosto 1999, M., cons. 5.2, p. 10 (decisione di principio).

¹² REKO 99/5C-002, 26 agosto 1999, M.

¹³ REKO 99/5C-075, 19 settembre 2000, K., cons. 5.1, p. 9.

¹⁴ REKO 99/5C-075, 19 settembre 2000, K., cons. 5.2, p. 10 seg.

via seguito solo se il richiedente fa valere motivi di coscienza che nella precedente procedura non erano stati adottati, o solo se questi non avevano potuto essere giudicati materialmente. Dato che queste condizioni sono soddisfatte solo in rarissimi casi, alla maggior parte delle seconde richieste (il cui numero è peraltro limitato) non viene dato seguito.

1.1.2.1.4 Numero delle persone tenute a prestare servizio civile

A fine luglio 2001 dovevano prestare servizio civile 6744 persone. In questo numero è compreso anche il migliaio di persone passate, nell'ambito delle disposizioni transitorie del 1996, dalla prestazione lavorativa («Riforma Barras») al servizio civile. Il numero di persone che devono prestare servizio civile corrisponde pertanto all'1,7 per cento scarso dell'effettivo teorico di Esercito 95 (400 000 persone).

Due richieste di reintegrazione nell'esercito presentate da persone tenute al servizio civile sono state approvate. Finora nessuno è stato prosciolto anticipatamente dall'obbligo di prestare servizio civile a causa di incapacità al lavoro. Anche decisioni di esclusione dal servizio civile (art. 11 cpv. 1 e 12 LSC) non sono state per ora pronunciate e nessuna decisione d'ammissione è stata revocata (non sono previsti controlli per stabilire se dopo l'approvazione di una domanda le condizioni d'ammissione continuano ad essere soddisfatte).

1.1.2.1.5 Efficienza ed efficacia della procedura di ammissione¹⁵

La procedura di ammissione comporta costi contenuti ed è pertanto da ritenersi efficiente. Nel 2000 la spesa complessiva per una procedura e le relative spese generali si aggiravano in media attorno ai 3153 franchi. Ogni procedura giudiziaria prevede la presenza di tre giudici e, nel caso una richiesta venga respinta, può comprendere più fasi.

Anche quanto all'efficacia la procedura d'ammissione è da ritenersi adeguata. L'effetto desiderato è infatti stato raggiunto: il problema dell'obiezione di coscienza può ritenersi risolto, visto che gli obiettori non vengono più giudicati e criminalizzati dalla giustizia militare (sempre che durante la procedura d'ammissione riescano a dimostrare in modo credibile che l'obbligo di prestare servizio militare entra insanabilmente in conflitto con la loro coscienza). Attualmente la giustizia militare è tenuta a pronunciarsi solo su una quarantina di casi di rifiuto del servizio militare all'anno, per i quali di norma non sono rilevanti questioni di coscienza. (Va comunque detto che il raggiungimento dell'effetto desiderato è stato facilitato anche dal crescente numero di astretti al servizio scartati per ragioni mediche).

¹⁵ Le considerazioni sull'efficienza riguardano le misure e i risultati. L'efficienza è definita dal rapporto tra output (prestazioni fornite) e input (risorse impiegate) e stabilisce se le prestazioni vengono prodotte in maniera *vantaggiosa*. Le considerazioni sull'efficacia riguardano gli scopi. L'efficacia è definita dal rapporto tra formulazione iniziale dello scopo e suo raggiungimento e stabilisce se le prestazioni hanno prodotto gli effetti desiderati. In relazione a questo tipo di approccio è da notare che nell'ambito del servizio civile non sono disponibili dati relativi all'insieme del Paese e che finora non esiste un calcolo globale sulle ripercussioni macroeconomiche del servizio civile.

1.1.2.2

Procedura di riconoscimento degli istituti d'impiego; panoramica sugli ambiti di intervento e sugli enti incaricati

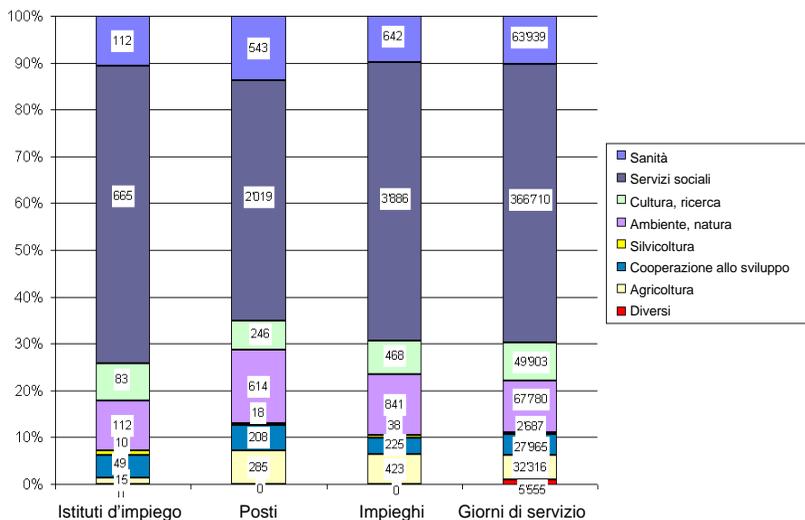
Una delle particolarità del servizio civile è quella di intervenire contemporaneamente in numerosi settori (definiti dall'art. 4 LSC). Alla fine di luglio 2001 erano riconosciuti 1046 istituti d'impiego.

Settore d'attività	Sottosettore	Istituti	Posti	Impieghi	Giorni di servizio
Sanità	Ospedali	54	331	382	42 224
	Altri	58	212	260	21 715
Aiuto sociale	Aiuto agli anziani	110	336	357	28 093
	Aiuto ai disabili	135	417	889	71 063
	Aiuto ai giovani	151	354	1005	108 106
	Settore dell'asilo	48	153	591	55 775
	Pedagogia curativa	2	2	2	398
Cultura, ricerca	Altri	219	757	1042	103 275
	Tutela del patrimonio	57	134	279	26 719
Ambiente, natura	Ricerca	26	112	189	23 184
	Manutenzione delle foreste	112	614	841	67 780
Cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario		10	18	38	2 687
	Agricoltura	49	208	225	27 965
Giornate d'informazione		15	285	423	32 316
					5 555
Totale		1046	3933	6523	616 855

I dati della tabella sono aggiornati al 31 luglio 2001 (n. degli istituti e posti) e si riferiscono al periodo compreso tra il 1° ottobre 1996 (entrata in vigore della LSC) e il 31 luglio 2001 (n. degli impieghi e dei giorni di servizio civile prestati).

Questi istituti d'impiego sono riconosciuti dall'organo d'esecuzione su proposta dell'apposita commissione di riconoscimento preliminare. Nella prassi l'organo d'esecuzione compie un primo esame materiale delle richieste di riconoscimento, per poi sottoporle alla commissione. Dopo che la commissione ha inizialmente approvato alcune decisioni di principio, oggi non succede in pratica più che l'istanza della commissione si discosti dalla proposta dell'amministrazione.

In numerosi casi le procedure di riconoscimento sono state avviate grazie all'iniziativa personale di singoli astretti al servizio civile: il loro desiderio di lavorare all'interno di in una ben precisa istituzione ha innescato la relativa procedura di riconoscimento. Tuttavia, molti degli istituti reclutati in questo modo in seguito non hanno più occupato persone tenute a prestare servizio civile. Nell'ambito degli istituti d'impiego si può pertanto affermare che la domanda e l'offerta non collimano. Alla fine di luglio 2001, ad esempio, le 800 persone che si accingevano a prestare servizio civile avevano la possibilità di scegliere tra 3933 posti di impiego.



Degli istituti d'impiego, circa un terzo sono pubblici e due terzi privati. Il 35 per cento occupa meno di 10 persone, il 49 per cento tra le 10 e le 100 persone e il 16 per cento più di 100 persone.

Per quanto riguarda l'efficienza e l'efficacia delle procedure di riconoscimento, si può notare quanto segue:

- il riconoscimento degli istituti d'impiego è da considerarsi come una prestazione preliminare per l'allestimento del prodotto «impieghi». Gli oneri relativi vanno ascritti ai costi globali causati da quest'ultimo. L'efficienza della procedura per il rilascio di concessioni come pure il relativo controllo del mantenimento delle condizioni per il riconoscimento non vengono pertanto valutati separatamente;
- scopo della procedura di riconoscimento è una collaborazione ottimale con le istituzioni, che sono tenute a rispettare il loro ruolo come istituti d'impiego, nonché i diritti e i doveri che esso comporta ai sensi della LSC. Va mantenuta nel contempo la neutralità degli impieghi rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza. Interventi dell'organo d'esecuzione nei confronti di istituti d'impiego riconosciuti sono estremamente rari. Finora nessun riconoscimento ha dovuto essere revocato contro il volere dell'istituto d'impiego, mentre i partner sociali non hanno contestato nessuna infrazione ai principi della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza. Si può dunque affermare che la procedura di riconoscimento è efficace e che gli obiettivi posti sono stati raggiunti.

1.1.2.3 Impiego di persone tenute a prestare servizio civile

1.1.2.3.1 Lavoro prestato

Con il loro lavoro, le persone che prestano servizio civile contribuiscono a rafforzare la qualità e ad aumentare il rendimento dell'istituto che li impiega. L'ordinanza sul servizio civile prevede che chi deve prestare servizio civile cerchi autonomamente il proprio posto di impiego, seguendo le prescrizioni giuridiche in vigore e rivolgendosi agli istituti d'impiego riconosciuti. Gli istituti d'impiego possono così contare su persone che, messe nella condizione di prestare il loro contributo sulla base delle loro capacità e inclinazioni e di avvalersi così delle loro doti professionali e personali, sono altamente motivate e forniscono pertanto un buon lavoro. L'organo d'esecuzione, dal canto suo, riduce in tal modo la sua spesa amministrativa al minimo indispensabile, visto che un vero e proprio lavoro di mediazione deve essere garantito solo per i casi in cui le persone che devono prestare servizio civile non partecipano attivamente alla ricerca del posto di impiego. L'importanza data alla responsabilità individuale e alla ricerca autonoma riducono tuttavia le possibilità di pianificare gli impieghi. La nuova ordinanza concernente l'impiego delle persone soggette al servizio civile in programmi prioritari e in attività nelle di situazioni d'emergenza (cfr. n. 1.1.2) permette di attenuare questo inconveniente. Nell'ambito di un programma di priorità, le persone coinvolte hanno prestato negli anni 1999 e 2000 circa 44 000 giorni di servizio nel settore dell'asilo - più di quelli prestati dall'esercito in questo ambito. In futuro, un settore privilegiato d'impiego potrà ad esempio rivelarsi Expo.02, dove si può prevedere un impegno pari a circa 30 000 giorni di servizio.

L'introduzione dell'obbligo per gli istituti d'impiego di assumersi i costi per il vitto e l'alloggio delle persone che prestano servizio civile, come pure, in determinati casi, di versare alla Confederazione una tassa per la forza lavoro di cui beneficiano, ha raggiunto il suo scopo, ovvero un impiego efficace delle persone in questione.

In generale si può affermare che il lavoro svolto negli istituti d'impiego da chi presta servizio civile è stato accolto molto bene e ha riscosso un'eco favorevole.

Alcuni esempi:

- chi presta servizio civile negli ospedali aiuta il personale curante, sovente sotto pressione, e contribuisce in tal modo a migliorare la qualità dell'assistenza alle persone malate e bisognose di cure. Viene impiegato nell'assistenza ai pazienti, in particolare al momento dell'ammissione e della dimissione dagli istituti di cura, con l'incarico di accompagnarli alle terapie, alle visite o alle sessioni di radiologia, di aiutarli nell'igiene giornaliera, nel vestirsi oppure nel servizio dei pasti. Contribuisce inoltre ad alleviare la pressione sul personale aiutando in cucina e in laboratorio, oppure assumendosi mansioni infrastrutturali (pulizia delle stanze, eliminazione dei rifiuti, cura dell'ambiente circostante);
- nel settore della protezione dell'ambiente e della natura e nella conservazione del paesaggio il servizio civile contribuisce a progetti altrimenti difficilmente realizzabili. Nel Canton Giura, ad esempio, sono stati formati dei gruppi per la costruzione di muri a secco. I Comuni e i proprietari dei terreni toccati da questo programma hanno così avuto la possibilità di preservare paesaggi di importanza storica, oppure di creare nuove strutture paesaggistiche, contribuendo così a mantenere un ambiente differenziato e ricco di specie;

- il lavoro prestato nel settore agricolo dovrebbe contribuire a migliorare le condizioni di vita e di produzione dei contadini bisognosi di sostegno. Gli interventi sono orientati soprattutto su progetti infrastrutturali, lavori di sgombero in seguito a catastrofi naturali e adeguamenti in vista della conversione alla produzione biologica; le persone che prestano servizio civile sono impiegate innanzitutto nella costruzione e manutenzione di strade e vie d'accesso, nello sfruttamento di sorgenti, oppure in lavori di risanamento e rinnovamento di edifici. Il loro contributo permette, nel caso di interventi infrastrutturali di questo genere, di aiutare gli agricoltori a soddisfare le condizioni per ottenere ulteriori crediti. Questo tipo di collaborazione può inoltre contribuire a migliorare la comprensione tra città e campagna.

Nel 2000 sono stati prestati 206 062 giorni di servizio civile, portando così a 616 855 il totale dei giorni prestati a partire dall'entrata in vigore della LSC, suddivisi in 6523 impieghi (stato: fine luglio 2001).

1.1.2.3.2 Lavoro all'estero

L'impiego all'estero nell'ambito del servizio civile richiede un impegno particolare. I postulanti devono possedere capacità e attitudini specifiche, così che il loro lavoro si iscriva nei termini posti dalla politica svizzera di aiuto allo sviluppo. Gli impieghi all'estero sono infatti autorizzati solo se prima vengono approvati dalla Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC).

A causa dell'elevato impegno richiesto, il numero di giorni di servizio prestati all'estero è relativamente limitato per rapporto al numero totale di giorni di servizio. Durante il 2000 sono stati prestati all'estero 5579 giorni di servizio (di volta in volta svolgono il loro compito all'estero 15 persone ca.), che corrispondono a meno del 3 per cento dei giorni di servizio prestati complessivamente durante il 2000.

La durata media di un impiego all'estero si aggira attorno ai 185 giorni, contro i circa 100 giorni della media di tutti gli impieghi. La maggiore durata compensa l'impegno profuso dall'organo d'esecuzione per pianificare questo tipo di impiego. È inoltre opportuna dal punto di vista degli istituti d'impiego, i cui progetti si estendono, nella maggior parte dei casi, sull'arco di più anni: le relative spese di istruzione e di viaggio sono infatti più elevate rispetto agli impieghi in Svizzera.

L'85 per cento del servizio all'estero è prestato nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, mentre il restante 15 per cento riguarda il settore sociale, la ricerca e la protezione dell'ambiente. Le persone che prestano servizio civile all'estero svolgono mansioni diverse, ad esempio: medici in Afghanistan, coordinatori di aiuti in Palestina, responsabili di interventi logistici nelle Filippine, responsabili di bambini della strada o di orfani in Colombia e Romania, collaboratori in progetti edili in Papua - Nuova Guinea e tecnici ambientali in Bolivia.

1.1.2.3.3

Problemi nella prestazione del servizio civile

Nella prestazione del servizio civile emergono essenzialmente due tipi di problemi:

- Chi presta servizio civile deve fondamentalmente essere trattato, all'interno dell'istituto d'impiego, come gli altri collaboratori, sempre che la relativa legislazione non preveda un trattamento particolare. Queste disposizioni particolari non vengono tuttavia sempre rispettate, e talvolta l'istituto d'impiego e la persona che presta servizio civile concludono accordi che non rispettano le disposizioni di legge, in merito ad esempio ad attività non previste dal capitolato d'onori, oppure alla concessione di permessi più lunghi di quanto previsto dall'ordinanza o, ancora, ad assegnazioni di premi per buoni servizi. Nei casi in cui l'organo d'esecuzione viene a conoscenza di accordi di questo genere, ammonisce l'istituto d'impiego in questione, se del caso minacciando il ritiro dell'autorizzazione ad occupare persone tenute a prestare servizio civile. Questo tipo di irregolarità, tuttavia, è segnalato solo raramente agli uffici regionali responsabili (ovvero gli uffici esterni dell'organo d'esecuzione, che impiegano e assistono le persone che devono prestare servizio civile). Per garantire la serietà del servizio civile, l'organo d'esecuzione ha pertanto deciso di istituire un ispettorato.
- Così come i militi dell'esercito, anche chi presta servizio civile sottostà ad un ordinamento penale e disciplinare speciale: tra l'ottobre del 1996 e la fine del 2000 gli uffici regionali hanno comunicato all'ufficio di coordinamento centrale del servizio civile a Thun 112 casi disciplinari. Durante il 1997 e il 1998 questi casi si limitavano ad una decina; nel 1999 il loro numero è tuttavia aumentato, portandosi a 35, e nel 2000 è salito addirittura ad una cinquantina di casi. Quest'incremento è una conseguenza diretta dell'aumento del numero di persone ammesse al servizio civile e del numero di giorni di servizio, ma è anche dovuto all'attenzione che gli uffici regionali dedicano oggi alla verifica delle irregolarità e alla loro tempestiva denuncia all'organo d'esecuzione.
- 92 di questi casi riguardavano l'assenza alle giornate di informazione delle persone appena ammesse al servizio civile convocate dagli uffici regionali. 42 persone hanno dichiarato di avere dimenticato l'appuntamento; 19 hanno parlato di un errore; 5 hanno preteso di non avere ricevuto alcuna chiamata o di averla ricevuta in ritardo; 8 non hanno dato nessuna spiegazione. In 64 casi, ritenuti di minore importanza, è stata ingiunta una punizione disciplinare, sotto forma di ammonimento (30 casi) o di multa (34 casi). In otto casi ritenuti più gravi è stata sporta denuncia alle autorità penali responsabili. Si è trattato di casi di assenza ripetuta alle giornate di informazione, oppure di persone che non hanno risposto, né alle lettere inviate dagli uffici regionali, né alle lettere inviate dall'ufficio centrale. In 11 casi l'organo d'esecuzione non ha aperto una procedura disciplinare oppure l'ha archiviata. In 20 casi ulteriori è stata aperta una procedura per violazione degli obblighi relativi al servizio civile (7 persone astrette al servizio non hanno assunto l'impiego che era stato loro offerto; una non si è presentata al colloquio di presentazione presso l'istituto d'impiego; 12 hanno interrotto prematuramente e senza permesso lo svolgimento del loro impiego). Dieci di queste procedure hanno portato ad una denuncia penale, mentre le restanti dieci hanno potuto

chiudersi rispettivamente con una multa, comminata dall'organo d'esecuzione, o con un ammonimento, pronunciato sempre dallo stesso organo. Due procedure sono state archiviate. Le autorità penali competenti hanno comminato da 3 a 30 giorni di detenzione con la condizionale e multe fino a 500 franchi. Pene detentive senza il beneficio della condizionale o una decisione di esclusione dal servizio civile non sono finora state pronunciate. Le pene sono state relativamente miti (in parte meno severe delle pene disciplinari decise dall'organo d'esecuzione), dato che le persone che si erano rese colpevoli di una mancanza hanno mostrato durante la procedura penale pentimento e l'intenzione di migliorarsi. Finora non si è mai giunti ad una condanna ripetuta della medesima persona.

Oltre a quelli menzionati, esistono altri aspetti problematici, che possono intralciare la prestazione del servizio. Non tutti rivestono la stessa importanza:

- Con l'approvazione dell'organo di esecuzione e di intesa con l'istituto, un impiego può essere terminato in anticipo. È il caso di all'incirca l'1 per cento degli impieghi annuali.
- Rinvii del servizio vengono richiesti spesso, nel caso in cui le persone astrette non siano in grado di prestare nel corso di due anni un impiego di almeno 30 giorni. Le ragioni principali per un rinvio sono la coordinazione con l'insegnamento o lo studio, problemi con il datore di lavoro, oneri eccessivi per la famiglia e soggiorni all'estero. Dal 1° di ottobre 1996 sono state inoltrate 1739 domande di rinvio, equivalenti ad una domanda ogni 3,75 impieghi. All'anno mediamente il 10 per cento delle persone astrette al servizio chiede un rinvio.
- È raro che danni causati da persone che prestano servizio civile comportino costi per la Confederazione. Finora sono stati dichiarati 16 casi e pretesi risarcimenti per 41 789 franchi. La Confederazione si è fatta carico di 9978 franchi.
- Chi presta servizio civile non beneficia quasi mai dell'assistenza sociale. Fino ad oggi l'organo d'esecuzione è stato confrontato con circa 30 richieste di sostegno finanziario da parte di persone che prestano servizio civile. A sua conoscenza solo in due casi i responsabili locali dell'assistenza sociale hanno riconosciuto il diritto a delle prestazioni. Finora nessun ufficio d'assistenza sociale comunale o cantonale ha preteso il risarcimento di prestazioni fornite a persone che svolgevano servizio civile (art. 26 cpv. 4 LSC)¹⁶.

I casi di ricorso sono molto rari nell'ambito degli impieghi: sono stati inoltrati complessivamente meno di 10 ricorsi in merito ai quali la REKO/DFE si è sempre pronunciata a favore dell'organo di esecuzione.

¹⁶ Per la questione delle prestazioni di sostegno sociale a favore delle persone impegnate nel servizio civile, si confronti anche la nostra risposta del 15 giugno 2001 alla mozione Stump del 23 marzo 2001 Gleichbehandlung aller Dienstpflichtigen (in Militär-, Bevölkerungsschutz- und Zivildienst), N 01.3184

1.1.2.3.4 Oneri fiscali per gli istituti d'impiego

La legislazione sul servizio civile prevede che gli istituti d'impiego versino alla Confederazione una compensazione per la forza lavoro di cui beneficiano sotto forma di un risarcimento, pari al 50 per cento al massimo del salario lordo corrente nel luogo e nel settore in questione. A certe condizioni, in particolare quando l'istituto d'impiego copre in larga parte le sue spese mediante sovvenzioni o donazioni, si può prevedere un'esenzione da tale tassa.

Nel 2000 più di un quarto di tutti i giorni di servizio è stato prestato in istituti d'impiego soggetti a tassazione. Il ricavato totale della tassa ammonta a 785 000 franchi circa, ovvero a 15,30 franchi per giorno di servizio imponibile. Questo corrisponde ad un grado di autofinanziamento del servizio civile pari all'11 per cento circa.

1.1.2.3.5 Efficienza ed efficacia degli impieghi

Nel 2000 un giorno di servizio civile è costato in media alla Confederazione 12,76 franchi. In confronto all'obiettivo previsto di 18 franchi la fornitura della prestazione è stata pertanto vantaggiosa. I costi complessivi di un giorno di servizio civile si sono aggirati attorno ai 150 franchi (incluse le prestazioni dell'istituto di impiego e dell'indennità per perdita di guadagno). I costi amministrativi ammontano a meno del 10 per cento della spesa complessiva.

La legislazione che attualmente regola gli impieghi di servizio civile non è concepita in base ad un orientamento che tenga conto degli effetti da raggiungere. Oltre alla soluzione dei problemi di coscienza che sorgono in correlazione all'obbligo militare, il servizio civile non mira all'ottenimento di altri effetti. In mancanza di obiettivi precisi l'efficacia degli impieghi non può pertanto essere attualmente valutata.

1.1.3 Punti deboli della legge attualmente in vigore

1.1.3.1 Mancano mandati e obiettivi precisi

Durante i suoi quasi cinque anni d'esistenza, il servizio civile ha dimostrato le sue potenzialità. Nel 1999 le persone ammesse al servizio civile hanno prestato più di 155 000 giorni di lavoro, e nel 2000 questo numero ha superato quota 200 000, ossia più dei giorni prestati dai militi della protezione civile in un anno in cui non si sono registrate catastrofi naturali maggiori. A questi dati di fatto si contrappone però la mancanza da parte della Confederazione di una definizione chiara degli obiettivi e dei compiti da assegnare al servizio civile, a prescindere dalla soluzione del problema dell'obiezione di coscienza. A questi giovani si chiede da un lato di prestare fino a 450 giorni di servizio, ma dall'altro le vostre Camere e il nostro Collegio non hanno finora sviluppato alcuna proposta concreta per porre chiari obiettivi al servizio civile e definire quali risultati nell'interesse della collettività vadano perseguiti. Ciò non è giusto nei confronti dei giovani cittadini coinvolti, a cui si chiede un grande impegno, e non rispetta il principio di proporzionalità, valido per ogni azione dello Stato (il ricorso alla coercizione da parte dello Stato è da ritenersi proporzionale se commisurato alla necessità).

Benché dal 1999 l'organo preposto all'esecuzione del servizio civile sia amministrato come un ufficio GEMAP secondo i principi del New Public Management (ovvero stabilendo un budget globale e un mandato di prestazioni), non sono stati fissati chiari obiettivi d'esercizio. Dal punto di vista della gestione aziendale, l'esistenza di chiari obiettivi da realizzare è però la premessa fondamentale per decidere se attribuire o meno prestazioni sulla base del sistema GEMAP. In base al New Public Management importano non solo le prestazioni fornite da un'unità amministrativa (nel presente caso, ad esempio giorni di lavoro), ma anche gli effetti prodotti (ad esempio nell'ambito degli istituti d'impiego).

1.1.3.2 Mancanza di un'autentica interpretazione dell'articolo 1 LSC

La LSC stabilisce all'articolo 1 che solo chi dimostra di non poter conciliare il servizio militare con la sua coscienza è ammesso al servizio civile. Il testo di legge non chiarisce tuttavia cosa vada esattamente inteso con «coscienza» e «conflitto di coscienza», e quando quest'ultimo sia riferito in modo credibile. Le prove di fatto fondamentali in base alle quali è possibile ammettere qualcuno al servizio civile sono pertanto definite da concetti giuridici imprecisi. Al fine di garantire pari condizioni giuridiche a tutte le richieste di ammissione, l'organo d'esecuzione ha elaborato, in collaborazione con un esperto in questioni di etica generale ed applicata, una definizione chiara di questi concetti, precisando inoltre i campi tematici validi per l'audizione dei postulanti e per il conseguente esame della richiesta di ammissione. Dall'entrata in vigore della LSC la nuova impostazione ha dimostrato la sua efficacia in più di 5000 audizioni.

1.1.3.3 Audizione obbligatoria dei richiedenti

La LSC prevede che ogni richiedente sia ascoltato personalmente. La prassi ha tuttavia dimostrato che in alcuni casi particolarmente chiari è possibile prescindervi. Ad esempio, le persone battezzate e comprovatamente attive all'interno delle comunità dei Testimoni di Geova possono oggi essere ammesse direttamente al servizio civile – senza previa audizione – in base ad un'apposita disposizione dell'ordinanza (art. 27 cpv. 5 OSCi), purché le relative condizioni siano adempiute. Tali eccezioni andrebbero tuttavia sancite anche a livello di legge.

1.1.3.4 Persone richiedenti che non si presentano all'audizione

Il fatto di non essersi presentati o di essersi presentati in ritardo all'audizione prevista dalla procedura di ammissione non giustifica una decisione di non entrata in materia, sempre che la mancanza non sia stata ripetuta più volte. Appare tuttavia come una lacuna che a questi ritardatari non possano essere imputati completamente, o perlomeno parzialmente, i costi della mancata audizione (i costi diretti di un'audizione si aggirano attorno ai 600 fr.). A tale proposito esiste, è pur vero, un'apposita disposizione dell'ordinanza, cui manca tuttavia la base giuridica formale.

1.1.3.5 Chiusura delle procedure disciplinari

Conformemente alla legge, le procedure disciplinari devono portare a una decisione entro 10 giorni dalla loro apertura. Per garantire a tutte le persone coinvolte il diritto di essere sentite, tuttavia, di solito è impossibile rispettare questa scadenza, che va pertanto prolungata.

1.1.4 Il servizio civile in ambito europeo

1.1.4.1 In generale¹⁷

Eccezion fatta per sette Stati (Albania, Armenia, Azerbaigian, Macedonia, Russia, Turchia e Cipro) tutti i membri del Consiglio d'Europa hanno riconosciuto il diritto al rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza ed emanato gli atti normativi necessari alla sua applicazione (la Russia ha bensì riconosciuto il diritto, ma non ha ancora emanato nessuna legge corrispondente). Il problema dell'obiezione di coscienza non si pone d'altra parte più in quegli Stati dove l'obbligo militare non esiste o è stato abolito come Andorra, Belgio, Irlanda, Islanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Gran Bretagna e San Marino oppure dove sta per essere abbandonato. Infatti a partire dalla fine del 2001 verrà abolito in Spagna, dall'inizio del 2003 in Francia (dove a partire dal 2002 non si terrà più nessun reclutamento) e all'inizio del 2006 in Italia. Un analogo sviluppo è prevedibile nella Repubblica Ceca, in Polonia e Ucraina.

Malgrado la presenza di atti normativi corrispondenti, la situazione degli obiettori di coscienza non è disciplinata in modo soddisfacente in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Benché uno standard minimo nel trattamento dell'obiezione di coscienza si sia oramai imposto – non da ultimo per influsso di risoluzioni e raccomandazioni del Consiglio stesso – esso non è tuttavia a tutt'oggi rispettato da alcuni Stati (Albania, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Romania, Turchia e Cipro). Singoli aspetti all'interno dei limiti dello standard minimo sono inoltre disciplinati in modo molto differente da Stato a Stato:

- singoli Stati (soprattutto nell'Europa dell'Est), pur non rinunciando a sancire l'obbligo di prestare servizio militare, arruolano così pochi soldati che chi non vuole rifiutare il servizio militare per motivi di coscienza di fatto non è più costretto ad appellarsi ad un conflitto di coscienza. Problemi con gli obiettori di coscienza nascono solo in quegli Stati dove l'obbligo di entrare in servizio è generalmente effettivo;
- il numero degli obiettori di coscienza varia fortemente. È particolarmente alto in Germania e lo era in Spagna (180 000 nel 1999);
- gli obiettori totali, ovvero le persone che non vogliono prestare né servizio militare né servizio civile, sono rari. Solo Svezia (400 casi all'anno) e Spa-

¹⁷ I capitoli che seguono si basano su un recente rapporto del Consiglio d'Europa: Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme à la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire, Doc. 8809 rév., 4 mai 2001 (relatore: il Consigliere nazionale svizzero Dick Marty), con il titolo «Exercice du droit à l'objection de conscience au service militaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe».

gna (più di 1000) dichiarano numerosi casi. L'obiezione totale è perseguibile penalmente. Le pene corrispondono a quelle previste per l'omissione del servizio o sono leggermente inferiori: vanno da 3 mesi (Norvegia), fino a 5 anni (Bulgaria);

- solo pochi stati esentano dall'obbligo di prestare servizio militare interi gruppi di popolazione (in Finlandia e Svezia, ad esempio, i Testimoni di Geova). La maggior parte degli Stati ritiene che un conflitto di coscienza possa essere fatto valere da individui, non però da gruppi;
- i motivi di coscienza riconosciuti variano fortemente. A concezioni molto aperte si oppongono criteri molto restrittivi. Se prima erano riconosciute come condizioni per l'accettazione solo convinzioni religiose o politiche, oggi si tende a riconoscere anche ragioni economiche o sociali. Siccome in certi Paesi l'arruolamento viene applicato in maniera sempre meno severa, alcuni Stati, disponendo dei mezzi necessari, hanno allestito un servizio sociale alternativo. (Il relatore del Consiglio d'Europa rende attenti alla necessità di non attribuire a chi presta servizio sociale compiti più difficile di quelli previsti dal servizio militare, e di evitare che il servizio sociale faccia concorrenza ai disoccupati);
- anche le modalità della verifica dei motivi di coscienza fatti valere sono disciplinate in modo molto differente. Sono previste sia procedure scritte che accertamenti individuali e audizioni personali. Queste ultime sono tuttavia piuttosto rare: gli Stati dell'Europa occidentale (Danimarca, Germania, Finlandia, Austria e Svezia) non verificano più che la completezza della domanda;
- chi presta servizio civile assolve così nella maggior parte degli Stati il suo obbligo militare. L'esecuzione viene per lo più delegata ad istituti civili. Solo Albania, Croazia ed Estonia offrono al posto del servizio civile un servizio militare senz'arma;
- un diritto di scelta effettivo tra servizio militare e servizio civile è previsto solo dalla Svezia, dove per essere attribuiti al servizio civile non è più necessario appellarsi ad un conflitto di coscienza;
- gli ambiti di impiego del servizio civile appartengono di regola a settori dei servizi civile ed assistenziali, ma possono comprendere anche progetti per lo sviluppo (inclusi la protezione dell'ambiente e della natura, la cooperazione internazionale e l'educazione);
- nella maggior parte degli Stati il servizio civile dura più a lungo di quello militare. Solo in Slovenia e in Spagna servizio civile e servizio militare hanno la stessa durata. Il servizio civile è estremamente lungo a Cipro (da 38 a 42 mesi contro i 26 mesi del servizio militare) e in Francia (20 mesi contro i 10 del servizio militare; a partire dall'inizio del 2003 il servizio civile non avrà comunque più luogo in seguito all'abrogazione dell'obbligo di prestare servizio militare);
- nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa la presentazione di una domanda durante lo svolgimento del servizio militare non ha alcun effetto sospensivo. Diversi Stati hanno proibito l'inoltro di una domanda durante il servizio militare, per non disturbarne il regolare svolgi-

mento. I militari professionisti non possono presentare nella maggior parte degli Stati una domanda, ma solo rompere il loro contratto.

L'articolo 9 della CEDU¹⁸ garantisce la libertà di coscienza, ma non prevede alcun diritto specifico per l'obiezione di coscienza, visto che la Corte europea dei diritti dell'uomo si è finora sempre rifiutata di introdurlo. La Commissione degli affari giuridici e dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ritiene al contrario, riferendosi a prese di posizione corrispondenti dell'ONU, dell'OCSE e dell'UE, che il diritto all'obiezione di coscienza andrebbe più ampiamente riconosciuto. Questo diritto è infatti parte integrante del principio della libertà di pensiero, di coscienza e di religione espresso nella dichiarazione generale dei diritti dell'uomo e nel patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. La commissione raccomanda perciò, dato l'alto tasso di casi in cui viene applicata conformemente allo standard minimo internazionale, che l'obiezione di coscienza sia promossa mediante un protocollo aggiuntivo che integri l'articolo 4 capoverso 3 lettera b e all'articolo 9 CEDU a diritto fondamentale.

Il rapporto del Consiglio d'Europa ha riscontrato la necessità di miglioramenti soprattutto nel riconoscimento dei seguenti diritti:

- a. il diritto ad essere informati sull'obiezione di coscienza;
- b. il diritto ad essere in ogni momento registrato come persona richiedente;
- c. il diritto ad un servizio civile, che si svolga totalmente in un ambito civile e che non duri più a lungo del servizio militare;
- d. il diritto a poter contare su di un servizio civile che non abbia carattere dissuasivo o punitivo.

1.1.4.2 Il servizio civile in Germania

Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 3 della Costituzione federale tedesca nessuno può essere costretto a prestare servizio militare con un'arma contro la sua coscienza. Chi, in seguito ad un conflitto di coscienza, intende prestare servizio civile, deve presentare una domanda ed essere riconosciuto come obiettore di coscienza attraverso una procedura formale. La procedura di riconoscimento comincia soltanto una volta riscontrata l'idoneità al servizio militare. Non esiste alcuna libertà di scelta tra servizio militare e servizio civile.

Bisogna distinguere tra due tipi di procedure di riconoscimento: le domande di chi non ha ancora prestato servizio e di chi non è ancora stato chiamato a prestarlo vengono giudicate dall'Ufficio federale per il servizio civile («Bundesamt für den Zivildienst») mediante una procedura solo scritta (questo disciplinamento è in vigore dal 1984). La domanda di chi sta prestando, o ha prestato servizio militare e di chi è stato convocato, o ha ricevuto preavviso della convocazione al servizio militare viene trattata da una commissione per l'obiezione di coscienza presso l'Ufficio circondariale per il servizio militare sostitutivo («Kreiswehrersatzamt»). Anche questa commissione decide fundamentalmente sulla base di soli documenti. Nel caso di entrambe le procedure, se la base documentaria manca di chiarezza e se il richiedente

¹⁸ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - RS **0.101**

non vi rimedia entro il termine prefissato, è prevista un'audizione personale. La commissione riconosce l'obiezione di coscienza solo se la domanda è completa, se l'esposizione del conflitto interiore è sufficientemente motivata e se non si conoscono fatti che potrebbero mettere in discussione la fondatezza di quanto affermato nella richiesta. L'ufficio approva poco meno del 90 per cento delle domande esaminate. Vengono rifiutate le domande che adducono argomentazioni incoerenti, incomplete, su cui sussistono dubbi fondati o ritenute irricevibili (se ad esempio la richiesta di tutela giuridica non è pertinente). All'incirca l'1,5 per cento delle domande viene trasmesso alle commissioni degli Uffici circondariali per il servizio militare sostitutivo. Anche in questo caso la percentuale di domande accolte si fissa tra l'80 e il 90 per cento. Esiste un diritto di ricorso contro decisioni negative che può condurre fino all'ultima istanza competente, il Tribunale amministrativo federale («Bundesverwaltungsgericht»).

In Germania il 30 per cento circa di ogni classe di età e rispettivamente un terzo circa degli astretti al servizio sono riconosciuti come obiettori. Dal 1995 sono state riconosciute dalle 130 000 alle 140 000 domande all'anno. Per lo svolgimento del servizio civile sono disponibili circa 40 000 istituti d'impiego riconosciuti dallo Stato, che offrono più di 190 000 posti. Si tratta per lo più di organizzazioni di pubblica utilità in ambito sociale e ambientale, come pure di enti pubblici (ad esempio le associazioni indipendenti di assistenza sociale, la Caritas o l'Unione degli ostelli per la gioventù). Queste associazioni non si fanno però carico di nessun compito federale. I posti per lo svolgimento del servizio civile sono distribuiti tra i vari settori di attività nel modo seguente: 57 per cento in istituti di cura e nell'assistenza sociale, 12 per cento nell'ambito di attività artigianali, 7 per cento in servizi di aiuto sociale mobile, 5 per cento nel trasporto dei malati e nei servizi di salvataggio, 5 nei servizi di approvvigionamento, un 5 per cento scarso nell'assistenza individuale a portatori di handicap gravi e 3 per cento nella protezione dell'ambiente. Circa l'80 per cento degli impieghi si svolgono nell'ambito di servizi diretti alle persone. Particolarmente richiesti sono gli impieghi nella protezione dell'ambiente e nell'assistenza a bambini portatori di handicap gravi. Annualmente vengono occupati in media 140 000 posti per lo svolgimento del servizio civile. Chi è già stato impiegato all'estero non è più tenuto a prestare servizio civile in Germania (in linea di conto entrano però solo impieghi per la cooperazione allo sviluppo e la promozione della convivenza pacifica). Per la preparazione al servizio civile esistono venti scuole come pure offerte di formazione interne alle associazioni coinvolte. Nel 1999 lo Stato ha messo a disposizione per lo svolgimento del servizio civile 2,7 miliardi di marchi.

Attualmente il servizio civile dura 11 mesi, contro i 10 del servizio militare. A partire dal 1° gennaio 2002 è prevista un'ulteriore riduzione: rispettivamente del servizio civile a 10 mesi e del servizio militare a 9 mesi.

Il servizio civile è considerato oggi in Germania uno dei pilastri fondamentali dello Stato sociale¹⁹; si assume compiti essenziali per la cultura sociale ed ecologica del Paese e contribuisce alla qualità delle cure a persone handicappate, bisognose di cure e malate. Gli viene così ampiamente riconosciuto anche un ruolo nel rafforzamento della coesione sociale, sia a livello dei singoli individui che della comunità.

¹⁹ L'esposizione che segue si basa su un rapporto del 14 settembre 2000 («Empfehlungen für die Ausgestaltung des Zivildienstes», Raccomandazioni per l'allestimento del servizio civile) preparato dal gruppo di lavoro per il futuro del servizio civile ed indirizzato al ministro federale per la famiglia, gli anziani, le donne e la gioventù.

Nel giugno 2000 il governo federale ha deciso di mantenere l'obbligo generale di prestare servizio militare, garantendo così anche la sopravvivenza del servizio civile. La prevista ulteriore riduzione della sua durata permetterà inoltre di riconoscere alle attività svolte nel suo ambito un ruolo formativo autonomo per i giovani e di attribuire così al servizio civile delle funzioni indipendenti da quella originaria di fornire un servizio sostitutivo a chi per motivi di coscienza rifiuta di prestare servizio militare. La riduzione, infatti, crea problemi (rapporti non più giustificabili tra la durata delle qualificazioni e quella dello svolgimento effettivo del servizio, avvicendamento delle persone impiegate troppo rapido per certi settori), che si prevede di risolvere introducendo accanto al servizio normale un «altro servizio in Patria» della durata di dodici mesi, che una volta assolto dovrebbe portare allo scioglimento dall'obbligo di prestare servizio civile. Questo nuovo servizio, che sarà offerto dall'ufficio del servizio civile, sarà attrattivo anche malgrado la sua lunga durata, perché non sarà strettamente legato all'obbligo legale del servizio civile e potrà contribuire alla qualificazione professionale. Si intende inoltre verificare se in futuro lo svolgimento dell'anno volontario di aiuto sociale e dell'anno volontario di attività per la protezione dell'ambiente potranno pure portare allo scioglimento dall'obbligo di prestare servizio civile.

1.1.4.3 Il servizio civile in Austria

Fino alla fine del 1991 ogni persona tenuta a prestare servizio militare che voleva avvalersi del suo diritto all'obiezione di coscienza doveva chiarire le sue motivazioni, dapprima per iscritto e poi oralmente, di fronte ad una commissione. A partire dal 1992 è sufficiente inoltrare una dichiarazione formale con cui si affermi la volontà di rifiutare il servizio militare e di prestare servizio civile. Tale dichiarazione va accompagnata da un curriculum vitae. Se da un lato l'audizione non è più necessaria, dall'altro il servizio civile è stato prolungato rispetto a quello militare. Solo persone idonee al servizio possono inoltrare una dichiarazione di servizio civile, possibile solo entro determinati limiti di tempo e al di fuori dello svolgimento del servizio militare. Determinate categorie di persone ne sono inoltre escluse (membri di un corpo di guardia, persone condannate per determinati delitti).

Se la dichiarazione di servizio civile è ritenuta completa, l'obbligo di prestare servizio militare decade e viene sostituito da quello di prestare servizio civile. Il 90 per cento circa delle dichiarazioni di servizio civile viene approvato. I rifiuti sono da ricondurre, o a lacune nelle dichiarazioni, che non hanno potuto essere colmate, o alla mancanza di un effettivo diritto del richiedente. Il consiglio per il servizio civile («Zivildienststrat»), in qualità di autorità superiore, può revocare l'ammissione al servizio civile, se la persona tenuta a prestare servizio civile entra a far parte di un corpo di guardia, entra in possesso o possiede armi o viene condannata a causa di determinati delitti.

Con il compimento del 35° anno d'età decade l'obbligo di prestare servizio civile (prestazioni ordinarie); le prestazioni straordinarie decadono con il compimento del 50° anno (ad esempio in caso di catastrofi naturali o di gravi incidenti).

Il servizio civile viene prestato in particolare in istituzioni legate al settore sanitario e ai servizi sociali, come pure in ambito ambientale, giudiziario e in caso di catastrofi. Gli istituti d'impiego sono istituzioni pubbliche ed enti privati non-profit.

Vengono riconosciuti dal capo del governo regionale, previa perizia del consiglio per il servizio civile, una commissione soggetta a disposizioni, che svolge ruolo di consulente per il ministro dell'interno a livello legislativo e funge inoltre da istanza di ricorso per le persone che prestano servizio civile. La modifica della legislazione sul diritto civile entrata in vigore il 1° gennaio 2001 ha permesso di disciplinare nel dettaglio il rapporto con gli istituti d'impiego e il flusso finanziario tra amministrazione federale ed istituti. Gli istituti d'impiego pagano ora all'amministrazione federale un compenso per la forza lavoro, si fanno carico delle assicurazioni sociali delle persone che prestano servizio, a cui inoltre garantiscono oltre a prestazioni in natura, come avviene anche in Svizzera, anche uno stipendio sostitutivo. Determinati istituti attivi nell'ambito sanitario e sociale vengono esentati dal pagamento delle compensazioni all'amministrazione federale, che al contrario garantisce loro un sussidio per l'impegno finanziario assunto nell'impiego di persone che prestano servizio civile. Il timore che molti istituti di impiego si ritirassero a seguito del riordinamento finanziario introdotto si è rivelato infondato.

Di norma, chi presta servizio civile è sottoposto ad oneri analoghi a quelli previsti per chi presta servizio militare. Il servizio può essere prestato sia in Austria sia all'estero (nell'ambito della tutela dei monumenti, del mantenimento della pace o dell'aiuto sociale). Il servizio all'estero dura 14 mesi, quello in patria 12, mentre il servizio militare 8. L'esecuzione del servizio civile è responsabilità del ministero dell'interno, che a partire dal 1° gennaio 2001 è autorizzato ad incaricare un ente privato della realizzazione del servizio civile, eccezion fatta per i compiti che implicano sovranità giuridica.

Nel 1991 l'11,8 per cento delle persone soggette all'obbligo militare e ritenute idonee hanno presentato domanda di prestare servizio civile. A seguito dell'introduzione della dichiarazione formale di servizio civile, questa quota è salita fino al 44,4 per cento della classe 1994, e questo malgrado il prolungamento del servizio civile da 8 a 10 mesi. Un ulteriore prolungamento a 11 mesi ha portato la quota al 19 per cento (1996). A partire dal 1998, infine, essa oscilla mediamente attorno al 23,6 per cento delle persone di una classe d'età ritenute idonee, malgrado la durata del servizio civile sia stata ulteriormente prolungata e portata a 12 mesi.

1.2 Modello di servizio civile

Al numero 1.1.3.1 abbiamo fatto notare che nell'arco di un anno si prestano nell'ambito del servizio civile più di 200 000 giorni di lavoro, senza però che ad esso siano assegnati degli obiettivi e dei mandati precisi. Considerando il fatto che finora le spese della Confederazione ammontano a circa 6 milioni di franchi, oltre ad una cifra imprecisata di spese indirette, appare necessario rendere efficace il potenziale a disposizione impiegandolo in modo mirato. Allo scopo di dare una solida base a lungo termine all'istituzione del servizio civile e nell'interesse di una gestione attenta ai valori in gioco, l'organo d'esecuzione ha elaborato internamente il seguente modello:

- Obiettivi* Quale strumento civile della Confederazione, il servizio contribuisce in modo efficace alla coesione sociale, alla composizione pacifica dei conflitti, allo sviluppo sostenibile e al mantenimento del patrimonio culturale. È in tali settori che le persone che non riescono a conciliare l'obbligo di prestare servizio militare con la loro coscienza possono prestare un servizio civile sostitutivo.
- Operato* L'organo d'esecuzione è concepito come un servizio impegnato, innovativo e non burocratico. Nel suo operato è attento alle prestazioni effettuate, alle soluzioni scelte e alla posizione dell'opinione pubblica; applica inoltre i principi del New Public Management. Il suo lavoro si appoggia su partenariati, caratterizzati da riconoscimento reciproco e apertura. Esso promuove la continuità grazie a condizioni di lavoro attrattive e sviluppando una buona politica del personale.
- Visioni* L'organo d'esecuzione è indispensabile nei suoi settori di attività; il servizio civile è accessibile a tutti i gruppi di popolazione.

1.3 Revisioni necessarie in futuro al di fuori del presente disegno: modifiche del Codice penale militare

La revisione attualmente in corso del sistema penale elvetico e del codice penale in particolare avrà delle ripercussioni anche sul servizio civile e sulle relative disposizioni penali. Pene privative della libertà fino ad uno anno saranno in futuro sostituite da pene pecuniarie, computate in base a tariffe lavorative giornaliera. Pene pecuniarie fino a 180 unità di tariffe lavorative giornaliera possono essere commutate in lavoro di utilità pubblica; in tal caso una unità di tariffa lavorativa giornaliera corrisponde a quattro ore di lavoro di utilità pubblica. Questo nuovo sistema di sanzioni sarà applicato anche ai casi di rifiuto del servizio civile. Non appena le vostre Camere prenderanno le relative decisioni, la legge sul servizio civile andrà adeguata di conseguenza (andranno adeguati gli art. 72-78 conformando al nuovo sistema di sanzioni le pene da essi previste).

1.4 Scopi della presente revisione della LSC

In base a quanto finora riferito la presente revisione della LSC si prefigge i seguenti scopi:

- a. Mettere la LSC al passo con i progetti di riforma Esercito XXI e Protezione civile XXI: i collegamenti con il DDPS vanno riesaminati e la LSC deve essere adeguata a condizioni quadro in mutamento. Il servizio civile va integrato agli strumenti di politica di sicurezza già oggi a disposizione della Confederazione, la procedura d'ammissione deve essere armonizzata alle nuove modalità di reclutamento previste per l'esercito e la riduzione della durata e della soglia d'età per il servizio militare deve condurre ad un disciplinamento transitorio anche per il servizio civile. Per realizzare questo primo scopo vanno sottoposti a revisione gli articoli 3a, 8, 11, 14, 15a, 16, 17, 20 e 81-83 LSC, come pure l'art. 360^{bis} CP, e gli articoli 8, 15 e 19 LTEO.

- b. Ottimizzare l'esecuzione del servizio civile ed eliminare le lacune che finora si sono palesate: se dal 1993 al 1995 l'attenzione prioritaria del Legislatore era stata rivolta a chiarire le condizioni d'ammissione, oggi importa in modo particolare verificare alla luce delle esperienze raccolte l'organizzazione dell'esecuzione e migliorarla dove necessario. A questo scopo vanno in particolare rielaborate norme, che non si sono dimostrate abbastanza precise o comprensibili o che erroneamente sono state sancite solo a livello di ordinanza, mentre sarà necessario riorganizzare i rapporti con la commissione d'ammissione. La realizzazione di questo secondo scopo concernerà gli articoli 1, 3a, 4a, 7a, 8, 9, 15a, 16a, 18-18d, 19, 22, 28, 29, 32, 36, 37, 40-43, 58, 62, 64-66, 80, 80a e 84 LSC, come pure 360^{bis} CP e articoli 8, 15 e 19 LTEO.
- c. Rimuovere quegli aspetti del servizio civile che potrebbero pregiudicarne la buona immagine: la sua esecuzione deve essere finalizzata in modo coerente a scopi di interesse pubblico. Il servizio civile non deve dare l'impressione di servire prima di tutto gli interessi degli obiettori di coscienza. Per questa ragione la convergenza tra interessi pubblici e privati deve essere ottimizzata e vanno presi dei provvedimenti che permettano di preservare la serietà della sua esecuzione. Non bisogna inoltre alimentare aspettative non realistiche nei confronti degli istituti d'impiego. La realizzazione di questo terzo scopo implicherà la revisione degli articoli 4, 4a, 36-37, 42 e 84.
- d. Rafforzare il profilo del servizio civile: d'ora in poi dovrà essere chiaro che lo scopo del servizio civile non può essere quello di tenere occupate delle persone. Esso è uno strumento civile nelle mani della Confederazione, che va impiegato nell'interesse collettivo. In situazioni ordinarie può servire a colmare in modo sussidiario delle lacune, mentre in situazioni straordinarie deve venir impiegato in base alle necessità e in modo integrativo. Il suo grado di efficacia può essere incrementato vincolandolo a scopi strategici, legandone gli interventi a programmi prioritari ed aumentando il grado di capacità d'azione dell'organo d'esecuzione: quest'ultima misura è imprescindibile per un suo impiego nell'ambito di catastrofi, situazioni d'emergenza ed interventi straordinari. La revisione degli articoli 2, 3a, 7, 7a, 11, 14 come pure 36-37 è legata al raggiungimento di questo quarto scopo.
- e. Promuovere l'applicazione dei principi del New Public Management: si tratta essenzialmente di sancire a livello legislativo la necessità di un orientamento che tenga conto degli effetti, di permettere ad una mentalità imprenditoriale di imporsi ulteriormente e di garantire un'alta qualità del servizio pubblico. Anche a livello legislativo va fissata una gerarchia di scopi che permetta di passare dalla visione all'applicazione operativa attraverso la formulazione di una strategia corrispondente. La legislazione deve tenere conto di principi come efficienza, efficacia e cortesia nei confronti degli utenti. Sono principi questi che influiscono tra l'altro sulle strutture, sui processi, sull'impiego dei mezzi, sulla gestione della qualità e sul rilevamento degli effetti. Gli articoli 2, 3a, 42 e 43 sono proprio intesi a promuovere una mentalità e una prassi corrispondente.

1.5 Conclusioni: un nuovo modello per «servizio civile del XXI secolo?»

Le esperienze nell'applicazione pratica del servizio civile che abbiamo esposto sin qui mostrano chiaramente che il modello applicato finora ha dato buona prova di sé: ciò che si è dimostrato valido va mantenuto, ciò che si è rivelato migliorabile va invece ottimizzato. Non occorre formulare un nuovo modello; occorre semplicemente modificare alcune disposizioni della legge sul servizio civile, che non toccano tuttavia le strutture portanti del modello in vigore. Anche dopo il 2000, il servizio civile dovrà continuare a fondarsi sui seguenti principi:

- il servizio civile è accessibile solo alle persone che non riescono a conciliare il servizio militare con la propria coscienza;
- i motivi alla base del conflitto di coscienza devono essere verificati, di norma nell'ambito di un incontro con il richiedente;
- il servizio civile consiste nella prestazione di un lavoro di interesse pubblico al di fuori dell'esercito;
- la durata complessiva del servizio civile deve essere superiore a quella dei servizi di formazione previsti dalla legge militare;
- chi presta servizio civile non deve essere per principio né svantaggiato né avvantaggiato rispetto a chi presta servizio militare.

Non è inoltre necessario riformulare un nuovo orientamento delle prestazioni offerte dal servizio civile. Durante gli ultimi anni, in occasione della revisione della politica di sicurezza, abbiamo rinunciato, dopo un adeguato esame, all'opportunità di destinare il servizio civile a compiti di protezione civile. La collaborazione del servizio civile con le attuali istituzioni responsabili della politica di sicurezza andrà senz'altro chiarita, mentre un suo intervento maggiormente profilato in singoli settori d'attività gli permetterà di farsi stimare come efficace mezzo di intervento nelle mani della Confederazione. Tali questioni non mettono tuttavia in discussione il modello di base del servizio civile; si tratta piuttosto di problemi operativi e strategici, che non richiedono pertanto – oltre alla formulazione di obiettivi strategici – nessuna base esplicita a livello di legge.

2 Parte speciale

2.1 Contenuto della revisione

2.1.1 Panoramica

La presente revisione non intende limitarsi ai soli adeguamenti necessari nell'ambito delle riforme di Esercito XXI, ma vuole anche mettere a frutto i risultati della valutazione dell'operato del servizio civile durante i suoi primi anni di esistenza. Essa è stata formulata in collaborazione con gli uffici responsabili della revisione della legge militare, e può essere suddivisa in tre parti:

- reazioni alla revisione della legge militare, armonizzazione con il modello di Esercito XXI (n. 2.1.2 e seg.);
- correzioni di punti deboli della legge sul servizio civile (n. 2.1.3 e seg.);
- adeguamenti per ottimizzare l'esecuzione del servizio civile (n. 2.1.4 e seg.).

2.1.2 Reazioni alla revisione della legge militare, armonizzazione con il modello di Esercito XXI (art. 11, 20, 81 e 82)

Le modifiche legate al modello di Esercito XXI, che hanno ripercussioni dirette e cogenti sul servizio civile, si trovano innanzitutto nelle disposizioni concernenti l'assolvimento dell'obbligo di prestare servizio militare. Si tratta in particolare della riduzione del limite di età entro il quale è obbligatorio prestare servizio, della ristrutturazione dei ritmi delle scuole reclute e dei corsi di ripetizione e della possibilità di prestare servizio militare in una sola volta (militari in ferma continua). I necessari adeguamenti della legislazione sul servizio civile potranno essere introdotti a livello di ordinanza. A livello di legge occorre unicamente disciplinare i casi eccezionali di prolungamento dell'obbligo di prestare servizio (art. 11 cpv. 2^{bis}), sopprimere il passaggio alla protezione civile (art. 11 cpv. 4), introdurre la possibilità di prestare il servizio civile in una sola volta (art. 20) e definire le disposizioni transitorie per l'adeguamento della durata del servizio civile ordinario (art. 81 cpv. 1 lett. a e cpv. 2) e per il licenziamento (art. 82).

2.1.3 Correzione di punti deboli della legge sul servizio civile

2.1.3.1 Definizione di mandati ed obiettivi (art. 3a, 4, 7 e 7a)

- Formulando gli obiettivi da raggiungere, le vostre Camere indicano l'orientamento strategico del servizio civile e stabiliscono che la Confederazione intende sfruttare il potenziale del servizio civile in modo mirato. Gli obiettivi servono come base per la gestione fondata su un mandato di prestazioni e su un budget globale: la loro definizione è un compito strettamente politico che non può essere delegato all'organo d'esecuzione. Il nostro Consiglio stabilirà nell'ambito di mandati di prestazione i concreti obiettivi da raggiungere, e le relative norme quantitative e qualitative. L'organo d'esecuzione deciderà del modo in cui essi andranno realizzati. Sarà possibile ricorrere allo strumento della formulazione di programmi prioritari (art. 4 cpv. 4).
- In tal modo la LSC può rispecchiare la gerarchia di scopi menzionata al numero 1.4 (lett. e) come base di un orientamento centrato su obiettivi ed effetti: la visione generale è contemplata dall'articolo 2 (scopo), la strategia dall'articolo 3a (obiettivi) e l'applicazione operativa dall'articolo 4 capoverso 1 (ambiti d'attività).
- Gli obiettivi strategici e i compiti tengono conto delle potenzialità e delle particolarità del servizio civile, in particolare della flessibilità e dell'elevata durata degli impieghi. Nei casi in cui queste peculiarità siano particolar-

mente utili od offrano, in confronto all'impiego di altri mezzi, vantaggi speciali, andrà previsto un numero maggiore di impieghi di servizio civile. Nella gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, o nel settore dell'asilo, ad esempio, i mandati di servizio civile a lungo termine possono alleviare la pressione su altre istituzioni, consentendo loro di concentrarsi sulle loro competenze specifiche. Il servizio civile non deve tuttavia entrare in concorrenza con l'esercito, la protezione civile o i servizi di soccorso quali strumenti di primissimo intervento.

- Ne consegue che il principio della ricerca autonoma degli impieghi andrà in futuro applicato in modo diverso. L'organo d'esecuzione promuoverà maggiormente gli impieghi in gruppo. Un primo passo in tal senso è stato compiuto con la formulazione dell'ordinanza sui programmi prioritari del servizio civile. In tal modo il servizio civile potrà profilarsi agli occhi dell'opinione pubblica in maniera più chiara e precisa.
- Affinché il servizio civile possa essere impiegato in modo mirato negli interventi in caso di catastrofe o nelle situazioni d'emergenza, sarà talvolta opportuno che l'organo d'esecuzione organizzi direttamente i relativi impieghi, in particolare quando sul posto non è attivo alcun istituto d'impiego riconosciuto. All'organo d'esecuzione va pertanto riservato il diritto di intervenire direttamente, a determinate condizioni, sotto forma di istituto d'impiego (art. 7a).
- Il servizio civile va inteso ed impiegato come uno strumento civile della Confederazione nell'ambito della sua politica di sicurezza (art. 3a cpv. 2). Conformemente al nostro rapporto sulla politica di sicurezza svizzera «Sicurezza attraverso la cooperazione», in futuro il servizio civile dovrà intervenire maggiormente nei settori del promovimento della pace e della prevenzione della violenza. La pace e il suo promovimento costituiscono un tema intimamente legato al servizio civile, particolarmente sentito da chi ha chiesto di esservi ammesso. Chi fa valere motivi di coscienza contro il servizio militare adotta infatti, di solito, un atteggiamento di rinuncia al ricorso alla violenza. Chi esclude di prestare servizio militare per ragioni morali nutre spesso l'ideale di un mondo pacifico, sicuro, libero da violenze e conflitti (un ideale condiviso anche da molti membri dell'esercito che riescono a conciliare il servizio militare con la loro coscienza): tale atteggiamento va valorizzato nell'interesse della Confederazione. Concretamente, ciò significa che il servizio civile potrà far valere questa sua potenzialità in modo complementare rispetto ad altri interventi della politica ufficiale della Confederazione in materia di sicurezza. Il suo impiego sarebbe possibile soprattutto in ambito preventivo, ad esempio in relazione a progetti che promuovono la vita comunitaria, oppure trasmettono o rafforzano meccanismi e tecniche di composizione pacifica dei conflitti. Potrà contribuire entro un certo margine ad impedire che minacce esistenziali sfocino in un conflitto. Con ciò non si pretende però minimamente affermare che le prestazioni a favore della pace dell'esercito e quelle del servizio civile non siano tra loro conciliabili o entrino forzatamente in contraddizione, e nemmeno rimettere in questione il ruolo di una difesa armata (come è stato fatto notare durante la procedura di consultazione). Si vuole al contrario sottolineare la possibilità, grazie al servizio civile, di colmare eventuali lacune in alcuni settori della politica di si-

curezza e di completare – senza però entrare in concorrenza con essa – l’offerta già esistente proprio anche nell’ambito del lavoro civile (statale e non statale) a favore della pace. Ad essere promossa è pertanto anche una più stretta coordinazione degli interventi con gli altri strumenti della politica di sicurezza. I mandati concreti in tale ambito andranno sempre svolti entro i limiti posti dall’articolo 4. In particolare dovrà essere data priorità agli impieghi nell’ambito della socialità, della cooperazione allo sviluppo e dell’aiuto allo sviluppo.

- Tra i compiti di politica di sicurezza vi è anche quello di proteggere la popolazione civile da catastrofi naturali o di altro genere, e di aiutarla nell’affrontarne le conseguenze. Il servizio civile è particolarmente adatto per interventi a lungo termine, che richiedono un elevato impegno di personale in lavori di sgombero e ripristino (liberare i campi da detriti, aiutare in operazioni di rimboschimento), ma anche nell’attuazione di misure preventive (costruzione di ripari valangari, mantenimento dei pascoli alpini e così via).
- Gli impieghi nell’ambito della politica di sicurezza richiedono una minima preparazione all’intervento. Riferiamo i provvedimenti relativi al numero 2.3.1, in relazione all’articolo 3a. Gli interventi di politica di sicurezza possono aver luogo sul territorio elvetico, ma anche all’estero; questi ultimi non devono tuttavia diventare una regola. Ciononostante, vanno eliminati inutili ostacoli in tal senso (art. 7). Ogni progetto dovrà tuttavia essere accompagnato da obiettivi chiaramente definiti nonché verificabili, e avere effetti durevoli. È opportuno mantenere la linea adottata finora, secondo la quale prestano servizio civile all’estero solo le persone che dispongono di conoscenze specifiche, che sono particolarmente adatte all’impiego in questione, che sono sufficientemente mature e autonome da poter valutare sulla base della propria esperienza le particolarità legate ad un mandato di questo genere e che sono abituate a gestire situazioni difficili.

2.1.3.2 Manca una vera interpretazione dell’articolo 1 (art. 1 cpv. 2 e 3 e art. 18b)

Nel 1996 l’organo d’esecuzione ha elaborato una direttiva per chiarire i concetti giuridici espressi dall’articolo 1 LSC, che è stata in seguito applicata con successo all’esame delle pratiche (cfr. n. 1.1.3.2). Precisiamo che in alcun modo tale direttiva ha inteso stabilire nuove prescrizioni legali e nuovi criteri per l’ammissione al servizio civile. Non c’è nessuna ragione di scostarsi da un modello già applicato e dimostrato valido, rendendo più facile o più difficile l’accesso al servizio civile rispetto alla prassi odierna. Nel messaggio del 1994 sulla LSC avevamo già approvato le linee fondamentali del modello odierno. Da allora esse sono state ulteriormente sviluppate e affinate, assumendo per certi aspetti un significato che trascende quello originario ivi esposto.

Gli elementi essenziali di questo modello vanno formulati nei nuovi capoversi 2 e 3 dell’articolo 18b, così da fornire un’interpretazione univoca dell’articolo 1 capoverso 1, per i seguenti motivi:

- esprimere i fondamenti della procedura applicata finora equivale, per quanto riguarda le condizioni di ammissione, a creare maggiore trasparenza sui concetti che l'attuale articolo 1 formula in modo poco chiaro agli occhi dei profani, senza tuttavia fornire in questo modo una ricetta per strategie argomentative individuali;
- stabilire nella legge i punti più importanti del modello cui dovrà attenersi l'organo d'esecuzione consentirà d'ufficializzare una prassi seguita da quasi cinque anni, così da rispettare meglio il testo di legge riguardo a singole affermazioni contenute nei commenti della legislazione, che ad un esame approfondito della questione si sono rivelate inapplicabili. In particolare oggi si ritiene – diversamente da quanto affermato nel messaggio relativo alla legge sul servizio civile presentato nel 1994 – che un conflitto di coscienza di fronte al servizio militare possa essere fatto valere anche da chi non si appella al principio della non violenza ma ad altre motivazioni etiche;
- l'opzione di organizzare in futuro i colloqui con i reclutandi che intendono essere ammessi al servizio civile direttamente nei centri di reclutamento, e di comunicare loro la decisione subito e a voce, costringe ad una presa di decisione più rapida, che non permette di verificare attraverso terzi la fondatezza del responso. Questa evoluzione, come pure il trasferimento del diritto di decisione dall'organo esecutivo alla commissione d'ammissione, rendono necessaria una definizione legale più precisa dei criteri di decisione;
- sancire nella legge i punti cardine della prassi consente ad entrambe le istanze che si pronunciano sull'ammissione al servizio civile (dapprima la commissione d'ammissione, in seguito la REKO/DFE, che giudica in ultima istanza degli eventuali ricorsi) di operare in base agli stessi criteri;
- occorre infine definire una serie di criteri per il controllo della qualità della procedura d'ammissione, controllo che si svolgerà in futuro nell'ambito della procedura di ricorso. Il Dipartimento, che ha istituito la commissione d'ammissione, ne controllerà la qualità dell'operato in occasione dell'applicazione del suo diritto di ricorso (cfr. art. 64 cpv. 1^{bis} LSC). Il ricorso sarà possibile nel caso in cui il richiedente non abbia fatto valere nessun motivo morale ai sensi dell'articolo 1, oppure se la commissione d'ammissione durante l'audizione non ha verificato in modo sufficientemente approfondito i singoli aspetti dell'esame della credibilità ai sensi dell'articolo 18b, e se nel suo responso non si è pronunciata correttamente a tale proposito.

La prassi seguita finora deve essere proseguita anche nel contesto attuale, sviluppandola ulteriormente dove possibile. I principi cardine che verranno sanciti nella legge non limiteranno in alcun modo la libertà di valutazione lasciata ai membri della commissione d'ammissione e dei giudici della REKO/DFE, poiché il testo che qui vi proponiamo non fornisce criteri definitivi ed esaustivi ai quali applicare pedissequamente le dichiarazioni dei richiedenti; esso definisce piuttosto le prospettive di valutazione che si ritengono legittime. L'esame accurato di ogni singolo caso non è quindi pregiudicato. Per maggiori dettagli rinviamo al commento dei singoli articoli (n. 2.3.1).

2.1.4 Adeguamenti per ottimizzare l'esecuzione del servizio civile

Le esperienze raccolte nell'esecuzione del servizio civile sono ampiamente positive. La revisione della legge deve solo porre le premesse per migliorare ulteriormente questa situazione.

2.1.4.1 Durata del servizio civile (art. 8)

La durata del servizio civile va ridotta: attualmente si estende su un periodo pari ad una volta e mezza i giorni di servizio militare che avrebbero dovuto essere prestati, mentre andrebbe portata a sole 1,3 volte per i seguenti motivi:

- innanzitutto in considerazione delle esigenze del mercato del lavoro, che rivestono un notevole significato anche nell'ambito della riforma dell'esercito attualmente in corso: anche i giorni di servizio civile (200 000 all'anno ca.), così come quelli di servizio militare, rappresentano un onere per l'economia pubblica di cui si fanno carico in larga misura i datori di lavoro. Ridurre la durata del servizio civile permetterà di alleviare questa pressione, soprattutto sulle PMI e sui lavoratori indipendenti. La durata del servizio civile (attualmente 450 giorni al massimo) è particolarmente onerosa per un'impresa, soprattutto quando il dipendente è costretto ad assentarsi dal posto di lavoro durante più mesi sull'arco di un anno. Dal punto di vista della persona che deve prestare servizio, tale lunghezza può anche rappresentare, in alcuni casi, un ostacolo nella ricerca di un posto di lavoro o nell'avanzamento all'interno dell'azienda. Più il servizio civile da prestare è lungo, più difficile diventa anche coordinarlo con la scuola e con la formazione. È pur vero che il nuovo fattore che intendiamo introdurre comporta comunque ancora, sia per la persona che presta servizio civile che per il suo datore di lavoro, un carico maggiore rispetto a quello previsto per un salariato che presta servizio militare (meno di 300 giorni di servizio per soldati semplici e caporali); la differenza massima di 90 giorni di servizio si mantiene tuttavia, rispetto agli attuali 150 giorni supplementari al massimo, entro un limite accettabile.
- In occasione del dibattito parlamentare attorno alla legge sul servizio civile tenutosi tra il 1994 e il 1995, è stato più e più volte sottolineato che la maggiore durata del servizio civile per rapporto al servizio militare era destinata, da un lato, a compensare il maggiore impegno richiesto ai soldati rispetto alle persone che prestano servizio civile, dall'altro a costituire una controprova della sincerità del conflitto di coscienza. Tale argomentazione è oggi valida solo in parte:
- primo: grazie all'introduzione dell'idoneità differenziata, alcuni soldati prestano oggi un lavoro assolutamente paragonabile a quello prestato da militi del servizio civile, senza tuttavia dover svolgere un servizio militare più lungo.
- Secondo: il servizio civile prevede oggi impieghi che, per quanto concerne durezza del lavoro e condizioni di vita, sono del tutto paragonabili a quelli

richiesti dal servizio militare. Si pensi ad esempio ai lavori di sgombero a seguito di catastrofi naturali, o a lavori di assistenza in psichiatria e geriatria.

- Terzo: la commissione d'ammissione e l'organo d'esecuzione valutano le richieste indipendentemente dalla durata del servizio da prestare. Considerazioni concernenti un elemento di comprova del fatto non sono pertinenti durante la procedura di ammissione. Anche le richieste di persone che hanno già onorato tutti i loro obblighi militari e che pertanto, dopo la loro ammissione, non sono più tenute a prestare giorni di servizio, sono esaminate con la stessa coerenza e attenzione. Fino a quando ci si atterrà alla procedura d'ammissione odierna, che prevede quasi senza eccezioni per ogni richiedente l'obbligo di fondare la propria richiesta e l'obbligo di presentarsi all'audizione, determinante per l'attrattiva del servizio civile e per il numero delle domande d'ammissione non sarà la durata del servizio (basti pensare all'Austria dove, dopo l'ultimo prolungamento della durata del servizio, il numero delle persone tenute a prestare servizio civile invece di diminuire è ulteriormente aumentato). Come già avviene oggi, anche in futuro chi cercherà di aggirare l'obbligo militare con il minor sforzo possibile tenderà di farsi riformare, piuttosto che di inoltrare una domanda d'ammissione al servizio civile.
- Quarto: se paragonata ai vicini Paesi europei, che prevedono tuttora un servizio militare obbligatorio, anche riducendo la durata del servizio civile la Svizzera impone ancora un disciplinamento particolarmente severo. Il 1° luglio 2000 la Germania ha portato il servizio civile da 13 a 11 mesi, prevedendo nel contempo un servizio militare di 10 mesi. L'Austria applica ancora il fattore di 1,5 rinunciando tuttavia a qualsiasi prova di fondatezza del conflitto di coscienza (cfr. i n. 1.1.4.2 e 1.1.4.3).
- La definizione del fattore «giusto» non è una questione di calcoli esatti, visto che il risultato cambia a seconda della base di calcolo scelta. Si possono confrontare le ore di lavoro giornaliero praticate durante il servizio militare con quelle del servizio civile, ma anche il tempo di presenza giornaliero, il numero di giorni di lavoro o l'onere in termini di tempo di vita. Anche il confronto dell'impegno fisico o psichico richiesto dai singoli impieghi non porta a nessun risultato univoco, tanto più che esistono notevoli differenze sia all'interno del servizio militare che di quello civile.

Il servizio civile deve indiscutibilmente durare più a lungo del servizio militare. Riteniamo tuttavia che, considerati tutti questi argomenti, una moderata riduzione del fattore sia del tutto giustificata tanto più che, essendo il numero di domande presentate risultato minore rispetto a quanto presupposto al momento dell'elaborazione del testo di legge, il timore di un loro aumento repentino non è giustificato. Un fattore di 1,3 appare pertanto appropriato, tanto più che non si rinuncia, né ad una verifica delle esigenze morali del richiedente, né ad un incontro in prima persona (salvo rarissime eccezioni).

2.1.4.2

Servizio civile straordinario (art. 14)

Il servizio civile in casi straordinari viene ora introdotto a livello di legge, in modo che praticamente non occorra più alcuna disposizione d'esecuzione. Il precedente articolo 14 partiva dal presupposto che il servizio civile straordinario andasse disciplinato dettagliatamente a livello di ordinanza. Il disciplinamento essenziale e limitato ai principi fondamentali che qui vi presentiamo esclude la possibilità di pianificare l'intervento in caso di avvenimenti la cui portata non è prevedibile.

Con «situazione straordinaria» intendiamo un tipo di avvenimento che rende impossibile il normale funzionamento degli organi dello Stato (cfr. la terminologia del rapporto sulla politica di sicurezza). Pensiamo in particolare a catastrofi civili o naturali di grandi dimensioni, oppure ad avvenimenti bellici. Le catastrofi naturali che il nostro Paese ha vissuto negli ultimi anni (alluvioni, valanghe invernali, uragano «Lothar») non hanno rappresentato, o hanno rappresentato solo in parte e solo in alcuni luoghi, una situazione straordinaria. In relazione a questo tipo di avvenimenti è tuttavia possibile applicare l'articolo 7a. Che la competenza di offrire la collaborazione del servizio civile diventa prerogativa del Consiglio federale, testimonia del significato che viene accordato a tali interventi. Ai Cantoni è comunque riservata la possibilità di richiedere alla Confederazione l'aiuto del servizio civile.

L'articolo 14 si fonda sul principio che il servizio civile è uno strumento della politica di sicurezza della Confederazione. In tale ambito essa può ricorrervi, come ad uno dei numerosi strumenti possibili, sia nell'interesse di tutto il Paese, sia in base ai bisogni di singoli Cantoni.

2.1.4.3

Presentazione della domanda, coordinamento del reclutamento e della procedura d'ammissione (art. 16)

Attualmente le persone tenute a prestare servizio militare possono inoltrare in ogni momento una domanda di ammissione al servizio civile. L'organo d'esecuzione non entra tuttavia nel merito di domande presentate prima dell'arruolamento. Mentre al momento dell'introduzione del servizio civile la maggior parte dei richiedenti aveva assolto la scuola reclute, oppure uno o più corsi di ripetizione, ora è in aumento il numero di domande presentate subito dopo l'arruolamento. È pertanto opportuno migliorare il coordinamento tra la procedura di reclutamento e quella di ammissione al servizio civile. Nella sua nuova veste, l'articolo 16 capoverso 1 riserva pertanto ai coscritti la possibilità di presentare una domanda di ammissione, dopo aver partecipato alla giornata d'informazione, che ha luogo diversi mesi prima del reclutamento. In tale occasione essi ricevono anche esaurienti informazioni riguardo al servizio civile. In questo modo la procedura di ammissione può avere luogo in occasione del reclutamento e se, possibile, anche nello stesso luogo. Una volta concluso il reclutamento, ogni persona che deve prestare servizio militare deve poter sapere che tipo di servizio dovrà prestare.

L'organo d'esecuzione sta attualmente esaminando se e in che misura la procedura d'ammissione al servizio civile e le eventuali tappe successive vadano integrate nel modello di Esercito XXI. Va in particolare considerato se il vantaggio della maggior chiarezza e accessibilità di cui beneficiano gli astretti al servizio possa prevalere sui

possibili svantaggi sul piano della gestione economica. Se in futuro, infatti, la procedura di ammissione avrà luogo nei centri di reclutamento dell'esercito e se inoltre (per impedire un aumento eccessivo delle sedi decentralizzate) anche gli uffici regionali del servizio civile saranno trasferiti nei centri di reclutamento, il servizio civile sarà confrontato con strutture e processi radicalmente nuovi. Una risposta a tale questione – se e in quale misura occorrerà rivedere dal punto di vista geografico tutto il sistema – potrà essere formulata solo alla fine del 2001 o all'inizio del 2002. Una riorganizzazione di tale portata è di competenza dell'organo d'esecuzione. L'unica modifica che va introdotta a livello di legge concerne l'articolo 16.

Aggiungiamo due precisazioni: non si mette in alcun modo in discussione il fatto che anche in futuro il servizio civile non sarà parte del DDPS e che nessuno dei suoi organi sarà sottoposto o assegnato ad alcun ufficio militare. Assolutamente impregiudicata è anche la possibilità di presentare una domanda d'ammissione anche dopo il reclutamento, purché la persona in questione resti idonea al servizio militare.

2.1.4.4 Ottimizzazione della procedura d'ammissione (art. 18, 18a, 18c e 18d)

Nella prassi, la ripartizione dei compiti tra la commissione e l'organo d'esecuzione ha sollevato qualche discussione. Non è chiaro in particolare quale importanza vada attribuita alla proposta che la commissione d'ammissione formula all'attenzione dell'organo d'esecuzione. Si tratta di un semplice suggerimento che lascia completa libertà di scelta a quest'ultimo, oppure di un parere circostanziato, al quale esso è invitato ad attenersi? La REKO/DFE ha stabilito in una direttiva interna, secondo la quale nei casi in cui si conforma alla proposta della commissione, l'organo d'esecuzione può riferirvisi a fondamento della propria decisione, mentre nei casi in cui vi si discosta, esso è tenuto a motivare autonomamente la propria decisione. Ciò è tuttavia possibile solo nei casi in cui esso non può condividere la proposta della commissione, poiché la ritiene fondata su un giudizio arbitrario. Tale giurisprudenza, formulata dall'istanza superiore, richiede tuttavia adeguamenti in particolare a livello di coordinamento tra commissione d'ammissione e organo d'esecuzione. La procedura di ammissione va pertanto modificata come segue.

L'articolo 18 stabilisce ora che la commissione d'ammissione decide autonomamente in prima istanza. In questo modo la commissione viene considerata entro i termini stabiliti in pratica finora dalla decisione della REKO/DFE. Nel contempo la procedura d'ammissione viene distinta dall'organo d'esecuzione, che non si assume più la responsabilità politica e giuridica dell'operato della commissione, continuando invece ad occuparsi della gestione amministrativa della procedura. Gli esperti che collaborano con l'organo d'esecuzione alla procedura d'ammissione dipendono ancora da questo, che provvede ad assumerli, formarli e a dare loro direttive. Pur essendo di fatto corresponsabili nella decisione d'ammissione, visto che consigliano i membri della commissione durante l'audizione, redigono i loro responsi ed elaborano le decisioni scritte, la responsabilità politica e giuridica per ogni singola decisione d'ammissione non competerà in futuro né a loro né all'organo d'esecuzione, ma esclusivamente alla commissione d'ammissione. (Ogni altra soluzione strutturale, in particolare far dipendere gli esperti dalla commissione d'ammissione, implicherebbe una professionalizzazione della stessa e l'allestimento di nuove strutture, con note-

voli costi aggiuntivi, così che il principio della neutralità dei costi del nuovo ordinamento delle competenze – cfr. il n. 3.1 – non sarebbe più rispettato).

Questo nuovo disciplinamento implicherà l'eliminazione del controllo di qualità per il responso del collegio della commissione da parte dell'organo d'esecuzione. Finora il controllo avveniva nell'ambito della collaborazione tra commissione ed organo d'esecuzione. Visto che gran parte delle decisioni (tutte le decisioni d'ammissione) non sarà praticamente più sottoposta ad alcun controllo, l'articolo 64 capoverso 1^{bis} riserva ora al Dipartimento – l'autorità che riveste il controllo politico della commissione – un diritto di ricorso.

Un ulteriore miglioramento della procedura d'ammissione concerne due punti che sono attualmente formulati a livello di ordinanza, ma che richiedono un disciplinamento a livello di legge. Si tratta in particolare della possibilità di rinunciare, in alcuni casi speciali, all'incontro con il richiedente (art. 18a cpv. 2; cfr. quanto commentato al n. 1.1.3.3), e della possibilità di addebitare al richiedente che non si è presentato all'audizione e che non è in grado di addurre scuse sufficienti i costi causati dall'appuntamento mancato (art. 18d cpv. 3; cfr. quanto commentato al n. 1.1.3.4).

2.1.4.5 Riconoscimento degli istituti d'impiego (art. 42 e 43)

Al momento di elaborare la legge sul servizio civile, il Legislatore ha previsto che sarebbero sorti determinati problemi nel riconoscimento degli istituti d'impiego, in particolare a livello di politica economica, di mercato del lavoro e di partenariato sociale. Ha pertanto deciso che le richieste di riconoscimento quale istituto d'impiego dovevano essere giudicate da un'apposita commissione. La procedura si è però rivelata di fatto lenta e macchinosa. All'inizio del suo operato tale commissione, in cui sono rappresentati tutti i settori di impiego, si è accordata su alcuni principi di fondo, in base ai quali si sono poi orientate le singole decisioni. Ha ad esempio stabilito un numero massimo di posti di servizio civile in rapporto alla grandezza dell'istituto. Malgrado la difficile situazione congiunturale al momento dell'introduzione del servizio civile, praticamente non è sorto alcun problema d'ordine politico.

Nella prassi, l'organo d'esecuzione elabora per la commissione di riconoscimento le richieste inoltrate così in dettaglio, che è lui di fatto a incaricare di una decisione la commissione, e non vice versa, come prescrive la legge. Tra la commissione e l'organo d'esecuzione non sussiste praticamente alcun dissenso.

Per questo motivo la commissione di riconoscimento può essere soppressa e le sue competenze possono essere trasmesse all'organo d'esecuzione. Non prevediamo di apportare modifiche alla procedura di riconoscimento applicata attualmente.

Se in futuro emergeranno, nell'ambito della procedura di riconoscimento, questioni di principio, esse verranno dapprima sottoposte alle organizzazioni interessate, che avranno così la possibilità di formulare un parere in proposito (art. 43 cpv. 1).

Gli istituti d'impiego sono finora stati riconosciuti alle condizioni espresse dagli articoli 2-6 (lavoro di pubblico interesse, scopo civile, lista d'ambiti d'attività, nessuna incidenza sul mercato del lavoro). D'ora in poi il riconoscimento andrà deciso

anche in funzione della domanda. Se in un determinato ambito esiste un numero sufficiente di luoghi di impiego, l'organo d'esecuzione non deve essere costretto a pronunciare ulteriori riconoscimenti (art. 42 cpv. 1^{ter}).

2.2 Risultati della procedura di consultazione

2.2.1 Osservazioni generali

La procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione della LSC si è aperta il 2 maggio e si è conclusa il 31 luglio 2001. Ci sono pervenute 75 prese di posizione. Il PLR ha rinunciato ad una presa di posizione materiale. Nella grande maggioranza degli interventi l'avamprogetto è stato accolto con favore e giudicato positivamente. Le ragioni, gli scopi e il contenuto della revisione sono stati approvati. Le critiche si concentrano su singoli aspetti. L'avamprogetto è stato invece rifiutato nella sua sostanza solo da tre partecipanti alla procedura di consultazione: l'UDC, l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) ed *economiesuisse*, che ritengono la revisione superflua, essendo la legislazione in vigore ancora all'altezza e comportando la sua revisione una violazione dell'obbligo militare generale.

Il quadro che risulta dalle singole critiche è analogo a quello emerso dalla consultazione per il primoavamprogetto nel 1993: per gli ambienti borghesi e le organizzazioni padronali il testo si spinge in parte troppo oltre. Essi temono che il servizio civile divenga troppo attrattivo rispetto al servizio militare, così che di fatto il primato dell'obbligo di prestare servizio militare sarebbe rimesso in discussione. Per la sinistra, i sindacati e gli ambienti critici nei confronti dell'esercito alcune proposte di modifica sarebbero troppo moderate e andrebbero in una falsa direzione. Essi temono che in alcuni ambiti si faccia un passo indietro rispetto al disciplinamento in vigore. Presso i Cantoni l'avamprogetto ha raccolto un ampio consenso. Si sono espressi in maniera piuttosto critica soltanto il Canton Lucerna e Sciaffusa.

Al centro dell'interesse sono stati, come ci si poteva aspettare, le disposizioni che riguardano la procedura d'ammissione (art. 1, 18, 18*b*), i mandati e gli scopi del servizio civile (art. 3*a* e 4) come pure la sua durata (art. 8).

2.2.2 Riassunto delle prese di posizione sulle disposizioni più importanti dell'avamprogetto di revisione

- L'intenzione di definire in maniera più precisa i criteri per stabilire la credibilità dell'esposizione di un conflitto di coscienza con il servizio militare (art. 1 e 18*b*) è stata accolta in modo sostanzialmente positivo, in particolare dai Cantoni, che hanno espresso il loro consenso unanime. Il PS, gli ambienti vicini agli obiettori di coscienza e la commissione d'ammissione temono però che le nuove disposizioni rendano più difficile l'accesso al servizio civile.
- Due Cantoni e due organizzazioni padronali hanno richiesto di mantenere l'attuale articolo 2 capoverso 1 («Il servizio civile sostituisce il servizio militare per le persone di cui all'articolo 1»).

- È stata ben recepita l'intenzione di fissare per legge gli obiettivi a cui il servizio civile mira (art. 3a). Due Cantoni si sono espressi criticamente sull'obiettivo formulato dalla lettera c. In diversi hanno proposto di allargare la lista degli obiettivi ai seguenti ambiti: sostegno d'offerte di formazione per bambini e giovani, promozione della salute della popolazione, rafforzamento della solidarietà e della cooperazione internazionale. Il ruolo del servizio civile nell'ambito della politica di sicurezza è stato giudicato in maniera controversa: il PS e ambienti di sinistra considerano che l'indipendenza del servizio civile verrebbe così messa in pericolo. L'USAM e economie-suisse temono che la specificità del servizio civile rispetto al servizio militare non venga sufficientemente rilevata. Per la SSU la disposizione proposta non è abbastanza radicale: il servizio civile dovrebbe essere considerato come una parte della politica di sicurezza nazionale.
- L'intenzione di togliere dall'articolo 4 capoverso 1 la ricerca dagli ambiti d'attività ha incontrato l'opposizione di diverse istituzioni di ricerca. Il PS ha avanzato la richiesta di inserire la promozione della pace negli ambiti d'attività, altri di aggiungere l'educazione e la formazione, l'integrazione delle minoranze e di persone svantaggiate e la prevenzione della discriminazione e della violenza.
- Contestata è stata in parte anche la formulazione delle ragioni in base a cui, ai sensi dell'articolo 4a, impieghi del servizio civile possono essere esclusi. Soprattutto gli ambienti di sinistra ritengono che la collaborazione a titolo onorario in un istituto d'impiego non costituisca un ostacolo per un impiego nell'ambito del servizio civile.
- Un Cantone, l'UDC e economie-suisse si oppongono alla cassazione della parola «eccezionalmente» per impieghi all'estero (art. 7).
- Molte reazioni hanno avanzato la proposta di ridurre la durata del servizio civile abbassando il fattore odierno dell'1,5 all'1,3 (art. 8). A favore di un mantenimento dell'attuale fattore di 1,5 sono invece due Cantoni, l'UDC, economie-suisse, la SSTP e la SSU. D'accordo con il fattore 1,3 sono tutti i restanti Cantoni e il PPD. Il PPE e la Confederazione dei sindacati cristiani della Svizzera propongono un fattore dell'1,2. Il GSsA caldeggia un fattore dell'1,1, mentre il PS, l'USS e altri ambienti di sinistra sono per una pari durata del servizio civile e di quello militare e richiedono dunque un fattore pari a 1. Un Cantone propone di non cancellare l'attuale fattore dell'1,1 per quadri che rifiutano il servizio militare, un altro propone di demandare la definizione del fattore al Consiglio federale.
- Due Cantoni richiedono che venga mantenuto nell'articolo 14 il diritto a richiedere un impiego del servizio civile.
- L'USS non ritiene necessario migliorare le informazioni ufficiali sul servizio civile (art. 15a).
- Tre Cantoni sono critici rispetto alla possibilità di proporre una domanda d'ammissione già dopo il giorno d'orientamento che precede il reclutamento militare (art. 16).
- Reazioni controverse ha suscitato l'intenzione di mantenere per tutti i richiedenti l'audizione personale, escludendone solo i membri di determinate

comunità religiose che soddisfano chiaramente le condizioni d'ammissione (art. 18a). Il PS e gli ambienti di sinistra chiedono che vengano sentiti soltanto i richiedenti le cui domande non sono chiare. Tre Cantoni, due organizzazioni padronali e un gruppo ecclesiastico chiedono che si continui a sentire tutte le persone richiedenti.

- Gli ambienti di sinistra criticano l'articolo 18b. Essi ritengono eccessivo pretendere che le domande d'ammissione non contengano nessuna contraddizione.
- Un Cantone, il PS e alcuni gruppi di sinistra chiedono di eliminare una delle nuove disposizioni proposte (art. 18e dell'avamprogetto in consultazione), che conferisce all'organo d'esecuzione la competenza di verificare l'idoneità al servizio militare delle persone richiedenti.
- Le proposte relative agli articoli 20 (il servizio civile potrà essere prestato a tappe), 22 (sarà possibile allestire servizi volontari di picchetto) e 36-37 (l'organo d'esecuzione potrà offrire corsi di formazione) hanno suscitato un generale consenso.
- La proposta di eliminare la commissione di riconoscimento (art. 42 e 43) ha incontrato l'opposizione delle organizzazioni padronali e dell'Unione dei contadini, che si sono schierate per il mantenimento della commissione.
- La proposta di introdurre una clausola relativa al fabbisogno per il riconoscimento degli istituti d'impiego (art. 42 cpv. 1^{ter}) è stata criticata da un Cantone, dal PS, dalle organizzazioni padronali e da ambienti ostili all'esercito.

2.2.3

Proposte intese a sviluppare ulteriormente l'avamprogetto posto in consultazione

- La Gioventù socialista di Winterthur propone di ammettere al servizio civile anche le persone non idonee al servizio militare (art. 1).
- Il PS vuole offrire a tutte le persone che devono prestare servizio civile la possibilità di prolungare il loro servizio oltre il limite d'età regolare (art. 11 cpv. 2^{bis}).
- Il Cantone Lucerna propone di introdurre una base legale che consenta di elaborare i dati delle persone tenute a prestare servizio civile, così da poterle convocare direttamente in caso di catastrofi o di situazioni d'emergenza (art. 14 e 80/80a).
- Il PS, il PPE e il PCS propugnano la rinuncia alla verifica delle esigenze morali dei richiedenti (art. 18).
- Alcuni ambienti di sinistra ritengono che il termine di 3 mesi prima dell'inizio del prossimo servizio militare per l'inoltro di una domanda d'ammissione sia troppo severo e che esso vada pertanto portato a due mesi (art. 17).
- Il Canton Lucerna richiede un risarcimento da parte della Confederazione a quei Cantoni che non tengono conto di considerazioni legate al mercato del

Il comportamento degli esseri umani è pertanto dettato dalle esigenze morali che li animano. Caratteristica delle esigenze morali è quella di non avere motivi concreti ben definiti. È perciò inutile stabilire un elenco esaustivo dei motivi concreti che possono stare alla base di un'esigenza morale. È vero che chi non riesce a conciliare il servizio militare con la propria coscienza si appella di solito ad esigenze morali che si rifanno a una base religiosa o etico-filosofica. Entrano tuttavia in gioco anche altri motivi. Il colloquio a cui il richiedente deve presentarsi per sostenere le sue motivazioni può chiarire la credibilità dell'esposizione del suo conflitto di coscienza. Il carattere morale delle esigenze poste a livello di coscienza non deriva tuttavia dai contenuti specifici dei motivi addotti. Le esigenze morali si distinguono piuttosto per la loro pretesa d'universalità e di rivestire un carattere vincolante generale. Questi due aspetti si accavallano.

Universalità significa: nel considerare tali esigenze non si tratta di stabilire solo cosa rappresenti il Bene per il singolo personalmente o per un gruppo di interesse, quanto piuttosto cosa rappresenti il Bene in assoluto. «Le esigenze morali non costituiscono semplicemente per il singolo individuo delle sorti di direttive da applicare per perseguire in modo intelligente i suoi più o meno casuali obiettivi o interessi; esse esigono quanto esigono in modo categorico: indipendentemente dal fatto che il singolo individuo, una volta raggiunto l'obiettivo comportandosi nel modo indicato, abbia ottenuto o meno un vantaggio personale»²². «Questa caratteristica della morale indica che quando si scende in questo campo si toccano sempre valori ed orientamenti ultimi. Le esigenze morali vanno pertanto assolutamente rispettate, poiché quando esse entrano in gioco si realizza o difende quanto alla fine si ritiene essere in massimo grado decisivo o importante»²³. Carattere vincolante generale significa: le esigenze morali devono poter essere universalizzabili. «Chiunque afferma seriamente che un'azione (persona, circostanza, ecc.) è moralmente giusta o falsa, buona o cattiva, prescritta o proibita è tenuto a giudicare parimenti ogni azione (ecc.) sostanzialmente analoga»²⁴. «Per il solo fatto di sottoporre le nostre regole di condotta al test dell'universalizzazione, ci mettiamo in relazione con gli altri esseri umani e stringiamo con loro un rapporto sociale [...]»²⁵. Riassumendo, quando si tratta di morale si tratta del Bene assoluto applicabile a tutti, e si tocca l'essenza stessa della nostra umanità, ciò che ci caratterizza in quanto esseri umani²⁶. Nella morale emerge innanzitutto questa essenza, conta soprattutto l'intento d'istituire una buona convivenza tra gli esseri umani. Per questo motivo le esigenze morali che non si riferiscono in alcun modo all'umanità intesa nella sua essenza, non possono essere considerate tali.

Poiché nelle questioni di coscienza ad essere determinante è il punto di vista personale di ognuno, fondato sul proprio senso morale, può darsi che un richiedente faccia valere un'esigenza morale che non corrisponde, completamente o in parte, con la morale generalmente condivisa. Da questa sfera morale eminentemente personale vanno tuttavia distinte le posizioni dettate da considerazioni egoistiche: esse infatti

²² Dieter Birnbacher / Norbert Hoerster (a cura di), *Texte zur Ethik*, 7^a ed., Monaco 1989, p. 19.

²³ Urs Thurnherr, *Angewandte Ethik zur Einführung*, Amburgo 2000, p. 13.

²⁴ John Leslie Mackie, *Ethik. Auf der Suche nach dem Richtigen und Falschen*, Stoccarda 1983, p. 104.

²⁵ Urs Thurnherr, loc. cit., p. 72.

²⁶ Cfr. dello stesso autore, *Vernetzte Ethik. Zur Moral und Ethik von Lebensformen*, Friburgo / Monaco 2001, cap. 2.

non tengono conto della pretesa di validità universale delle esigenze morali, e mirano soltanto al Bene del singolo o di un gruppo ristretto di persone. Le considerazioni egoistiche non fanno riferimento all'essenza stessa dell'essere umano, e non possono pertanto essere considerate esigenze morali. La domanda risolutiva da porre per distinguere tra considerazioni egoistiche ed esigenze morali potrebbe essere: può il singolo individuo consigliare ciò che ai suoi occhi assume il valore di bene anche a qualsiasi altra persona?

- *capoverso 2*: sulla base della comprensione dei fenomeni morali appena riferita l'organo d'esecuzione è così in grado di controbattere, quanto alla credibilità dell'esposizione di un conflitto di coscienza, alla posizione espressa nel citato testo introduttivo del messaggio, contrapponendole una comprensione della coscienza che lo mette in condizione di giudicare tra domande d'ammissione fondate e domande d'ammissione non fondate: obiezioni sollevate dalla coscienza sono espressioni di esigenze morali. Queste si riferiscono sempre a qualcosa che si ritiene incondizionatamente giusto. Se le esigenze fatte valere sono effettivamente morali, il richiedente di fronte alla scelta tra esse e il servizio militare obbligatorio non può che dare loro la precedenza.
- *capoverso 3*: le esigenze morali fatte valere non devono necessariamente fare parte d'una morale generalmente accettata dalla società o di una sorta di morale universale; è sufficiente che esse abbiano un carattere vincolante per il singolo o che siano parte d'una morale specifica ad un determinato gruppo di persone. I membri della commissione d'ammissione non possono giudicare del contenuto morale delle considerazioni avanzate dal richiedente in base alla corrispondenza con le loro proprie posizioni morali. «Grazie alle regole morali che sono diventate una parte integrante della propria individualità ci si distingue dagli altri. Ciò che io sono è determinato dalle regole morali che ho fatte mie. In questo modo mi differenzio dagli altri»²⁷. Determinante è che il richiedente sia mosso da una profonda, intima convinzione che lo spinge a rispettare le sue esigenze morali in ogni ambito della vita, poiché ritiene che esse rispecchino il Bene assoluto o riguardino l'essenza stessa dell'essere umano.

Il semplice riferimento a valori generalmente ritenuti positivi non è sufficiente: il richiedente deve essere in grado di richiamarsi ad esigenze morali concrete, radicate nella sua condotta di vita. Da parte sua occorrono pertanto esplicite dichiarazioni in tal senso. È sulla loro base infatti che è possibile valutare se l'articolo 1 è rispettato e giudicare la credibilità dell'esposizione del conflitto di coscienza ai sensi dell'articolo 18*b*. Quanto più precisamente è designata l'esigenza morale in questione, tanto più il colloquio con il richiedente può essere strutturato in modo mirato. In tale ambito non si tratta tanto d'extrapolare un'esigenza morale dalle dichiarazioni del richiedente; spetta piuttosto a quest'ultimo, ovvero a qualcuno che chiede di essere trattato in modo diverso di fronte all'obbligo di prestare servizio militare, fare chiarezza una volta giunto a questo momento determinante della procedura d'ammissione.

²⁷ Detlef Horster, Was sind moralische Regeln und wie lernt man sie?, in Kurt Beutler / Detlef Horster (a cura di), Pädagogik und Ethik, Stoccarda 1996, p. 287.

Art. 2 Scopo

La ragione che ha spinto alla creazione del servizio civile, ovvero creare un servizio sostitutivo per il servizio militare non prestato non è più esplicitamente menzionata. Tale principio si trova già formulato – sebbene con altre parole – nell’articolo 59 della Costituzione federale (Cost.). Non è pertanto necessario ripeterlo nella legge.

- il *capoverso 1* menziona ora lo scopo del servizio civile in relazione ai settori cui il suo impiego è destinato. L’impostazione così esplicitata è chiara: il servizio civile deve adempiere compiti importanti ed implicare pertanto un utile sociale riconoscibile. Esso deve colmare lacune in quegli ambiti di pubblico interesse dove mancano risorse.

Art. 3a Obiettivi

Come ricordato in precedenza, gli obiettivi formulati dal presente articolo sono puramente *strategici*. Non è pertanto possibile riferirsi ad essi per far valere alcun diritto, quale ad esempio il riconoscimento come istituto d’impiego oppure l’assegnazione di persone che prestano servizio civile a determinati istituti d’impiego.

- *capoverso 1*: la formulazione di obiettivi a livello di legge persegue essenzialmente due scopi: dal punto di vista politico, si tratta di garantire il diritto, a giovani persone che prestano diverse centinaia di giorni di lavoro, di operare nell’ambito di un servizio che persegue obiettivi d’utilità pubblica e che si inserisce in una visione d’insieme. A queste persone, non importa se prestano servizio militare o servizio civile, va assicurato che lo Stato, assoggettandoli all’obbligo di prestare del lavoro, persegue degli scopi comunitari. Non è sufficiente sapere perché esiste un servizio civile (risolvere il problema legato al conflitto di coscienza); è altrettanto importante stabilirne gli scopi (per ottenere certi effetti).

Sulla base dei principi del New Public Management, la formulazione di obiettivi è necessaria affinché il servizio civile sia gestito in modo mirato, attraverso mandati di prestazione e budget globali (così come previsto anche dalla sua partecipazione al progetto GEMAP). Gli obiettivi rappresentano il mandato politico-strategico dal quale derivano le direttive operative (ambiti d’attività secondo l’art. 4 cpv. 1), che a loro volta costituiscono la base per il mandato di prestazione che il Consiglio federale formula all’organo d’esecuzione (cfr. n. 2.1.3.1).

Da solo il servizio civile non è certo in grado di raggiungere gli obiettivi qui formulati, può però senz’altro contribuire in modo efficace alla loro realizzazione.

L’obiettivo formulato dalla lettera a («rafforzare la coesione sociale») permette all’organo d’esecuzione di dare man forte anche ad altri enti nella realizzazione della loro politica d’integrazione. La politica d’integrazione non va pertanto formulata come un obiettivo strategico a sé stante (contrariamente a quanto proposto in procedura di consultazione).

Nel corso della procedura di consultazione il servizio civile è stato criticato, poiché ritenuto incapace di fornire da solo contributi autonomi alla costituzione di strutture a favore della pace e alla riduzione del potenziale di violenza. Non sarebbe tuttavia giusto rinunciare a causa di questa critica alla

formulazione di obiettivi intimamente legati all'essenza stessa del servizio civile. Poiché invece gli impieghi in tal senso (in numero limitato) hanno finora assunto la veste d'interventi nell'ambito sociale, il relativo obiettivo strategico va integrato nella lettera a. Esso può essere inteso come un ulteriore esempio di realizzazione pratica dell'obiettivo di rafforzamento della coesione sociale.

Le proposte per estendere l'elenco degli obiettivi avanzate in procedura di consultazione non sono state prese in considerazione, perché non di natura strategica, oppure perché integrabili in ambiti di attività già esplicitati.

- il *capoverso* 2 stabilisce che il servizio civile fa parte della politica di sicurezza nazionale. Esso è uno strumento civile nelle mani della Confederazione, che nell'ambito della sua politica di sicurezza può impiegarlo coordinandolo con altri strumenti suoi e dei Cantoni. La sua stessa struttura non ne fa uno strumento di primo intervento. Esso è invece pronto a colmare le lacune là dove gli è possibile dispiegare le sue potenzialità. Tra esse figurano in particolare la possibilità d'estendere su un lungo arco di tempo gli interventi necessari (questo risulta impossibile, completamente o in parte, alle persone che prestano servizio nella protezione civile) e di costituire contingenti su misura, impiegarli a costi limitati ed ammortizzare in tal modo i fondi stanziati per i primi soccorsi (cfr. il commento agli art. 7a e 14).

La cooperazione nazionale per la sicurezza comprende la collaborazione e la coordinazione caso per caso dei mezzi propri di politica di sicurezza, conformemente alle necessità dettate dalla situazione concreta. I mezzi in questione sono istituzioni che fanno capo a Confederazione, Cantoni e Comuni. Tra di essi non figurano solo l'esercito e la protezione civile, ma anche la politica estera e la politica economica, l'approvvigionamento economico del Paese, la difesa dello Stato e la polizia, l'informazione e la comunicazione, il servizio militare, l'infrastruttura tecnica come pure le istituzioni sanitarie, ad esempio i servizi di soccorso. Considerare il servizio civile parte della cooperazione nazionale per la sicurezza, non significa dunque relegarlo al livello d'esercito e protezione civile e porlo sotto la sfera d'influenza del DDPS. Contrariamente ai timori sollevati da qualche partecipante alla procedura di consultazione, tale formulazione non mette in questione in alcun modo la sua indipendenza e il suo carattere civile. Essa si limita a ribadire che il servizio civile, nel quadro del sistema modulare secondo cui si articola la politica di sicurezza, può diventare in determinate situazioni, se ritenuto opportuno dall'organo di conduzione strategica della Confederazione, lo strumento adeguato per adempiere un determinato compito e può essere pertanto impiegato a tale scopo. Il servizio civile non è uno strumento ad esclusiva disposizione della politica di sicurezza. Una parte della sua attività può tuttavia svolgersi in tale ambito. L'integrazione formale del servizio civile nelle strutture e nelle procedure della cooperazione nazionale per la sicurezza permette di riconoscerne tempestivamente le potenzialità e d'utilizzarle di conseguenza.

Gli strumenti della politica di sicurezza sono caratterizzati dalla loro capacità ad entrare rapidamente in azione, ossia da una disponibilità minima all'intervento, che riguarda gli aspetti scorte/funzioni, logistica, gestione e formazione. Attualmente il servizio civile possiede solo una limitata capacità

in tal senso, e registra tempi di reazione abbastanza lunghi. La presente revisione di legge pone rimedio a questa situazione grazie agli articoli 7a capoverso 1 (disposizione che concerne gestione e logistica: l'organo d'esecuzione può assumere direttamente il ruolo d'istituto d'impiego; esso deve a livello organizzativo svolgere i preparativi necessari a questo scopo), 22 capoverso 4 (disposizione che concerne scorte/funzioni e permette di costituire corpi di picchetto volontario caratterizzati da tempi d'intervento brevi) e 36 (disposizione che permette una formazione strutturata in base agli obiettivi posti).

Art. 4 Ambiti d'attività

- Il *capoverso 1* elenca in modo esaustivo gli ambiti d'attività, che non sono formulati secondo gli stessi criteri d'ordinamento degli obiettivi. In un ambito d'attività si possono perseguire più scopi. È così che, ad esempio, un impiego nell'agricoltura può contribuire alla coesione sociale, a preservare le basi vitali naturali o a conservare i beni culturali.

La ricerca non viene più compresa negli ambiti d'attività. In concreto non solo non sono stati realizzati i previsti lavori di base, ma le persone che prestavano servizio nel quadro di una formazione accademica facevano invece valere le loro ricerche scientifiche personali come servizio civile. Era ad esempio possibile che uno studente facesse valere il lavoro per preparare un libro del suo professore per la pubblicazione come prestazione per il servizio civile. La collaborazione a progetti di ricerca che possono essere messi in chiara relazione con gli ambiti d'intervento riconosciuti rimane tuttavia consentita. Tali progetti devono tuttavia poter rientrare nella gerarchia degli obiettivi del servizio civile e rivestire innanzitutto un carattere di pubblico interesse (art. 2 cpv. 1, 3a, 4 cpv. 1).

Abbiamo rinunciato ad introdurre la «formazione» come nuovo ambito d'attività: la neutralità del servizio civile rispetto al mercato del lavoro sarebbe in questo settore notevolmente messa in pericolo e la costanza di norma richiesta non potrebbe essere garantita, poiché gli impieghi sono di regola di breve durata.

Non abbiamo preso in considerazione la proposta di alcuni partecipanti alla procedura di consultazione d'introdurre il promovimento della pace come ambito d'attività a sé stante, poiché ciò solleverebbe attese impossibili da mantenere. Ciò non significa che siamo contrari a promuovere questo tipo d'impegno del servizio civile. Considerato tuttavia che già oggi esso può avvenire nel quadro delle lettere b e g, riteniamo che l'articolo 4 non abbia bisogno d'essere completato. Il consolidamento degli impieghi a favore del promovimento della pace deve fondarsi su un miglioramento puntuale degli impieghi all'estero, e pertanto sulla revisione degli articoli 7, 8 e 11.

La lettera h introduce ora, accanto all'aiuto in caso di catastrofe, l'aiuto in situazioni d'emergenza. È così possibile tracciare un parallelo con la legge sulla protezione civile, che menziona appunto catastrofi e situazioni d'emergenza. Si impedisce inoltre in questo modo di dover stabilire nel caso di determinati avvenimenti se si tratti d'una catastrofe o d'una situazione d'emergenza.

- *Capoversi 2 e 3*: le eccezioni finora applicate al solo ambito agricolo (il servizio civile può essere prestato anche in aziende che realizzano utili) varranno d'ora in poi anche per gli impieghi in caso di catastrofe o di situazioni d'emergenza. Pensiamo in particolare al contributo in caso di danni dovuti a tempeste o valanghe, oppure al risanamento di terreni in seguito ad alluvioni. Tali prestazioni rientrano di solito nell'interesse della collettività, anche quando ad essere colpiti sono direttamente dei privati. Accanto all'agricoltura viene ora inserita anche la silvicoltura, poiché nella prassi sono talvolta emersi problemi di delimitazione tra i due ambiti. Ad ogni modo il servizio civile non aiuterà i proprietari di foreste, che non sono nel contempo attivi nel settore agricolo (eccezion fatta nell'ambito del cpv. 3). La proposta di prestare particolare attenzione all'aspetto della sostenibilità dei progetti svolti nel settore agricolo verrà presa senz'altro in considerazione al momento dell'elaborazione della revisione dell'ordinanza sul servizio civile.
- Il *capoverso 4* sancisce a livello di legge le modalità d'attuazione di programmi prioritari nell'intervento del servizio civile, finora fissate solo a livello d'ordinanza. Al momento della loro realizzazione pratica, alcuni programmi prioritari hanno particolari conseguenze giuridiche, che sono attualmente disciplinate dall'ordinanza sui programmi prioritari del servizio civile. La legge prevede un regolamento speciale in merito, in particolare agli articoli 7a capoverso 1, 42 capoverso 1ter lettera b e 65 capoverso 3. La formulazione delle priorità, che spetta all'organo d'esecuzione, permette d'impiegare le forze in modo mirato per ottenere determinati effetti e di ristrutturare il principio della ricerca autonoma dell'impiego. Quale istanza di controllo dell'organo d'esecuzione, il Consiglio federale potrà assegnare mandati riguardanti i programmi prioritari.

La realizzazione di programmi prioritari richiede importanti lavori preparativi, una chiara definizione delle necessità effettive e degli effetti da perseguire, nonché una precisa attenzione a mantenere la neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza. Le possibilità di realizzazione dipendono in particolare dalla disponibilità d'interlocutori competenti e dalla presenza d'un numero sufficiente d'organizzazioni responsabili e d'istituti d'impiego, così da rendere possibile più d'un solo impiego puntuale. Un programma prioritario per ottenere effetti duraturi deve essere pianificato minuziosamente, verificato ed eventualmente riorientato durante la fase di realizzazione e unito, se del caso, a programmi introduttivi e formativi. Il principio attualmente in vigore della ricerca autonoma dell'impiego da parte della persona che deve prestare servizio civile è solo parzialmente compatibile con la necessità di portare a termine programmi prioritari. A determinate condizioni, la libertà di scelta attualmente attribuita di fatto alle persone che devono prestare servizio civile dovrà essere parzialmente limitata, così che il numero di persone eventualmente necessario sia effettivamente disponibile. Per poter ad ogni modo tenere conto nella misura del possibile delle attitudini e delle inclinazioni delle persone che devono prestare servizio civile, in caso di limitazione della libertà di scelta, sarà comunque opportuno riservare una possibilità d'opzione tra un determinato numero di programmi prioritari e capitolati d'onori differenziati tra loro. Andrà inoltre verificato se gli istituti d'impiego ai quali, nell'ambito d'un programma prioritario, sarà assegnato un contingente di persone che devono

prestare servizio civile, saranno tenuti a versare un tributo più elevato (cfr. art. 46).

Attualmente è possibile svolgere programmi prioritari nei seguenti settori: nell'ambito assistenziale e curativo, dove particolare importanza è da attribuire all'assistenza, ai servizi di sostegno, alla protezione dell'ambiente e della natura, alla conservazione del paesaggio e alla silvicoltura.

Ogni impiego del servizio civile dovrebbe essere in linea di principio improntato a criteri d'efficienza ed efficacia. Lo svolgimento d'apposite analisi degli effetti può tuttavia risultare molto costoso. Non è possibile effettuare una valutazione degli effetti per ogni impiego, poiché le relative spese risulterebbero di gran lunga superiori al valore dei dati raccolti. Attualmente l'organo d'esecuzione offre già all'incirca 4000 diversi posti d'impiego. Bisogna pertanto evitare di disperdere le forze a disposizione. L'obbligo di verificare regolarmente l'efficacia degli impieghi del servizio civile va pertanto concentrato ai programmi prioritari.

Art. 4a Impieghi esclusi

Il nuovo articolo 4a riprende quanto formulato dai precedenti capoversi 3 e 4 dell'articolo 4.

- La *lettera a* formula in modo più conciso l'articolo 4 capoverso 3 attualmente in vigore. Essa intende garantire la serietà del servizio prestato e reagire al fatto che molte persone intendono prestare servizio in istituzioni dove rivestono già un ruolo importante, senza tuttavia avervi mai percepito un salario. Finora infatti la legge non escludeva la possibilità che il membro d'un consiglio d'amministrazione prestasse servizio nell'ufficio dell'associazione di cui faceva parte, o che un'istituzione si facesse riconoscere come istituto d'impiego soltanto per poter occupare nell'ambito del servizio civile una persona ad essa vicina (ad es. qualcuno che voglia entrare in una comunità religiosa potrebbe far riconoscere il suo noviziato come servizio civile). Nel primo caso la persona che presta servizio si ritrova a rivestire il ruolo di controllore del proprio stesso impiego, il che è inammissibile. L'obbligo di prestare servizio non può essere assolto senza alcun controllo, in istituti di colleghi o amici. La lettera a non intende vietare in assoluto l'impiego in un istituto con il quale la persona che deve prestare servizio civile è già entrata in contatto una volta. Sarà infatti ancora possibile prestare servizio presso istituti con cui si sono già stretti legami. Una relazione troppo stretta con l'istituto di impiego potrebbe tuttavia pregiudicare la serietà del servizio e rimettere in questione il principio della parità di oneri tra le persone che prestano servizio militare e le persone che prestano servizio civile. La lettera a menziona qualche esempio di relazione che va ritenuta troppo stretta. Vanno in tal caso distinti i legami effettivi da quelli solo formali: la rinuncia ad una carica onoraria in un istituto d'impiego poco prima dell'inizio del servizio civile per poter soddisfare alle condizioni poste alla lettera a, non scioglie di per sé lo stretto legame che lega la persona tenuta a prestare servizio civile all'istituto che pretenderebbe impiegarla.

Il termine d'un anno è contato retroattivamente a partire dall'inizio dell'impiego.

La *lettera b* corrisponde all'articolo 4 capoverso 4 attualmente in vigore.

La *lettera c* contiene un divieto di svolgere attività politica e di diffondere idee religiose o visioni del mondo. Tale divieto, formulato attualmente dall'articolo 4 dell'ordinanza sul servizio civile, viene ora introdotto anche a livello di legge. L'esclusione d'attività politiche si limita all'impiego concreto, e non riguarda le attività dell'istituto d'impiego o le idee di cui questo si fa portavoce. Ciò significa che è solo il singolo impiego, e non l'istituto in sé, a non dover rivestire carattere politico e a non poter avere un effetto d'appello all'opinione pubblica.

- La *lettera d* intende impedire che, grazie ad un accordo tra l'istituto d'impiego e la persona che deve prestare servizio, si realizzino impieghi favorevoli in primo luogo non tanto all'istituto stesso quanto agli interessi personali di chi presta servizio.

Art. 7 Impieghi all'estero

- *Capoverso 1*: l'avverbio «eccezionalmente» va stralciato. Le esigenze biografiche e di formazione professionale cui la singola persona deve rispondere per essere impiegata all'estero sono così elevate, che tale opportunità si è finora presentata solo raramente. Ulteriori limitazioni non sono pertanto giustificate. Anche in futuro non saranno possibili impieghi all'estero che siano contrari agli obiettivi della politica svizzera in tale ambito. Va da sé che, anche nel caso di impieghi all'estero, valgono i principi generali applicati al servizio civile: si tratta d'un intervento della Confederazione a livello civile e le persone che lo prestano non prendono in alcun modo parte ad impieghi dell'esercito all'estero. Chi intende partecipare a tale tipo d'intervento deve chiedere d'essere reintegrato nel servizio militare (art. 11 cpv. 3 lett. b).

Art. 7a Impieghi per l'aiuto in caso di catastrofe e di situazioni d'emergenza e nel quadro di programmi prioritari

- Il *capoverso 1* costituisce la base giuridica che permette all'organo d'esecuzione d'assumere direttamente il ruolo d'istituto d'impiego in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza, nonché nel quadro dello svolgimento di programmi prioritari. Ciò può rivelarsi opportuno per poter intervenire in modo mirato in questi ambiti, senza dover prima seguire una procedura di riconoscimento. In tali occasioni l'organo d'esecuzione organizza gli interventi e recluta il personale necessario per la gestione dell'operazione.
- Il *capoverso 2* precisa che in questi casi il servizio civile diventa parte integrante delle strutture federali, cantonali e comunali di gestione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza. Collabora pertanto con gli organi direttivi in questione e coordina la propria attività con quella di altri corpi (protezione civile, pompieri, colonne di soccorso e così via). Anche i programmi prioritari richiedono un accordo con le istanze speciali.
- In base al *capoverso 3* l'organo esecutivo può assumersi i costi supplementari occasionati da questo tipo d'interventi, sempre che essi non siano coperti in altro modo. Le condizioni precise in tal senso saranno formulate a livello d'ordinanza. Si terrà adeguatamente conto delle capacità finanziarie di Can-

toni e Comuni, ma anche di quelle degli istituti assicurativi. Chi beneficia d'un intervento del servizio civile non deve inoltre essere posto in una situazione finanziaria peggiore nel caso in cui l'intervento del servizio civile sostituisca uno della protezione civile, ossia: le conseguenze finanziarie delle singole prestazioni di soccorso devono essere più o meno le stesse.

Art. 8 Durata del servizio civile ordinario

- *Capoverso 1*: i motivi che parlano a favore d'una riduzione del fattore sono stati esposti dettagliatamente nel numero 2.1.4.1. Il fattore attualmente in vigore di 1,1 per i quadri dell'esercito che intendono passare al servizio civile va mantenuto. La differenza di 0,2 rispetto al fattore applicato ai soldati lo giustifica. Di un fattore più basso continueranno tuttavia a beneficiare solo gli ufficiali e i sottoufficiali superiori, non più i sottoufficiali (caporali e sergenti), poiché in futuro essi presteranno lo stesso numero di corsi di ripetizione dei soldati. I corsi di ripetizione non prestati devono condurre ad un periodo di servizio civile della stessa lunghezza sia per i sottoufficiali che per i soldati. Rispetto a quello attualmente in vigore, questo nuovo disciplinamento non penalizza in modo eccessivo i sottoufficiali, poiché in base all'ultima proposizione del capoverso 2, che prescrive per i quadri una durata del servizio civile comunque non inferiore a quella di una volta e mezza il servizio militare fissata dal capoverso 1, oggi è applicato loro di solito un fattore che si avvicina all'1,5. Questo disciplinamento si fonda sullo stesso principio: parità di trattamento per sottoufficiali e soldati di pari età ed incorporazione. Gli ufficiali e i sottoufficiali superiori, tuttavia, prestano nell'ambito di Esercito XXI più corsi di ripetizione rispetto ai sottoufficiali e ai soldati. È pertanto giustificato applicare loro un fattore più basso (anche tenendo conto del fatto che, complessivamente, per raggiungere il loro grado hanno già prestato un numero ben maggiore di giorni di servizio). Determinante per conseguire un grado è l'assolvimento dell'istruzione necessaria: chi ha rifiutato di seguire una scuola quadri non può pertanto aver conseguito il suo grado superiore.

A livello d'ordinanza dovremo prestare particolare attenzione al disciplinamento concernente il calcolo della durata del servizio civile per persone che in precedenza hanno rivestito il grado di ufficiale specialista. Computi speciali potranno essere applicati anche a sottoufficiali e ufficiali che non hanno ancora assolto il servizio pratico per pagare i loro gradi.

- Il *capoverso 2* permette di prolungare la durata complessiva degli impieghi all'estero. Di norma il servizio civile all'estero è prestato dagli astretti più anziani con spesso non più molti giorni di servizio da assolvere. Da un lato, la possibilità di prolungamento che vogliamo introdurre intende adeguare la legislazione sul servizio civile ad un disciplinamento dello stesso tipo inserito nella legislazione militare. D'altra parte, nella prassi può rivelarsi opportuno prolungare un impiego per terminare adeguatamente una missione, senza interromperla anzitempo e prima che l'effetto a cui si mirava sia stato raggiunto a causa di termini limite iscritti nella LSC. Il limite comunque previsto anche per l'eventuale prolungamento impedisce contemporaneamente che il servizio civile sostituisca di fatto una normale attività lucrativa.

Il consenso della persona che presta servizio è necessario non solo per l'impiego all'estero, ma anche per un suo prolungamento.

Art. 9 Contenuto dell'obbligo di prestare servizio civile

- *lettera a*: l'espressione «incontro informativo» viene sostituita da «corso d'introduzione». La parola «corso» esprime meglio il fatto che vengono trasmesse delle conoscenze. L'organo esecutivo è ora più libero nella gestione della durata di tali corsi.
- la *lettera c* sancisce esplicitamente l'obbligo di partecipare ad un colloquio di presentazione nell'istituto d'impiego, sempre che esso ne faccia richiesta (finora disciplinato nella lett. a, senza l'aggiunta). Le condizioni entro le quali tale colloquio andrà computato nei giorni di servizio saranno formulate a livello d'ordinanza. Nella pratica tali colloqui sono sovente superflui, avendo già avuto luogo in precedenza, quando la persona in questione cercava autonomamente un posto di impiego, e quindi prima di entrare in contatto con l'ufficio regionale per la pianificazione formale del proprio servizio.
- *lettera d*: l'obbligo di prestare servizio civile, con tutti i diritti e doveri che comporta, va evidentemente rispettato, non solo per la durata ordinaria dell'impiego conformemente all'articolo 8 capoverso 1, ma anche durante un suo eventuale prolungamento conformemente all'articolo 8 capoverso 2.

Art. 11 Termine dell'obbligo di prestare servizio civile

- *Capoverso 2*: al licenziamento dal servizio civile è applicabile per analogia il disciplinamento in vigore per il licenziamento dal servizio militare (art. 13 del disegno di revisione della legge militare). Le persone che devono prestare servizio sono licenziate in base al grado militare che rivestivano prima di entrare nel servizio civile. Il principio di fondo è il seguente: per chi in precedenza era arruolato, recluta, soldato e appuntato (= gradi a livello di truppa) o sottufficiale (ad eccezione di sottufficiali superiori) il licenziamento avviene alla fine del 30° anno d'età. Gli ex sottufficiali e ufficiali subalterni sono licenziati al più tardi alla fine del 36° anno d'età, gli ex sottufficiali superiori incorporati in stati maggiori, e gli ex comandanti al più tardi entro il 42° anno d'età. Le persone che in precedenza avevano un grado a livello di truppa o un grado da sottufficiali (esclusi i sottufficiali di grado elevato) e che non hanno assolto entro la fine del loro 30° anno d'età il servizio civile ordinario saranno licenziate solo una volta adempiuto tale obbligo, al più tardi entro il 34° anno d'età (art. 13 cpv. 2 lett. a seconda parte del periodo del disegno di revisione della legge militare). Se in casi speciali l'esercito è spinto dalla necessità ad aumentare l'età limite d'un sottufficiale superiore o d'un ufficiale, e questi passa in seguito al servizio civile, tale limite vale anche per il licenziamento dal servizio civile.

Se il Consiglio federale o l'Assemblea federale dovessero stabilire altri limiti d'età per il licenziamento dei membri dell'esercito, tale limite verrebbe in seguito applicato automaticamente anche alle persone che devono prestare servizio civile.

In base al disciplinamento speciale appena menzionato concernente persone con gradi a livello di truppa (art. 13 cpv. 2 lett. a seconda parte del periodo del disegno di revisione della legge militare), la richiesta d'ammissione al servizio civile di persone maggiori di 30 anni viene presa in considerazione solo se esse non hanno ancora assolto completamente l'obbligo di prestare servizio militare.

- In base alla revisione della legge militare (art. 49 cpv. 2), è licenziato dal servizio militare chi alla fine del 26° anno d'età non ha ancora assolto la scuola reclute. Il servizio civile non prevede alcun disciplinamento analogo. Chi al compimento del 26° anno di età e prima del licenziamento dal servizio civile non ha ancora terminato la scuola reclute oppure non ha ancora effettuato, dopo essere stato arruolato, nessun servizio civile, non è liberato dall'obbligo militare: dovrà infatti prestare servizio fino al raggiungimento del limite d'età previsto per il licenziamento dal servizio civile.
- *Capoverso 2^{bis}*: un limite d'età più elevato è necessario in particolare per impieghi all'estero, poiché per questo tipo d'interventi sono necessari una formazione individuale particolare e un certo bagaglio d'esperienza (ad es. professionale), accumulati di norma solo da persone che hanno raggiunto una certa età. È così possibile, ad esempio, che una persona prevista per un determinato impiego possa rimandare il suo servizio fino al momento in cui ha concluso i suoi studi specializzati. L'aumento del limite d'età è applicato di caso in caso e solo quando è comprovato che l'impiego in questione sia assolutamente necessario. L'organo d'esecuzione determina se tale bisogno sussiste veramente prendendo nuovamente contatto con l'istituto d'impiego e con enti specializzati. Gli interessi della persona che deve prestare servizio civile non possono da soli giustificare tale necessità e non danno di per sé alcun diritto ad un determinato impiego all'estero (in generale vale il principio secondo cui nessuna persona che deve prestare servizio civile ha diritto a rivendicare un determinato impiego). Ad ogni modo il prolungamento è deciso solo con l'accordo della persona in questione. Le nuove disposizioni degli articoli 8 capoverso 2 e 11 capoverso 2^{bis} permetteranno interventi del servizio civile anche nell'ambito dei nuovi pool d'esperti previsti dal DFAE. Tra il servizio civile e questi pool sarà possibile stabilire interessanti sinergie.
- Il vecchio *capoverso 4* cade, così che in futuro le persone che hanno terminato il servizio militare o il servizio civile non saranno più a disposizione della protezione civile (eccezion fatta per quanto previsto dall'art. 19 del disegno di legge sulla protezione civile).

Art. 14 Servizio civile straordinario

Abbiamo riferito le principali considerazioni a proposito di questo articolo nel numero 2.1.4.2.

- Il *capoverso 1* stabilisce le condizioni alle quali è possibile decidere un servizio civile straordinario. Anche se, al contrario di quanto avviene per l'esercito e la protezione civile, nel servizio civile si ha a che fare ogni giorno non con esercitazioni ma con casi effettivi, la parità di trattamento rispetto al servizio militare e alla protezione civile costringe a prevedere un impiego

straordinario anche per il servizio civile. Interventi in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza di portata non straordinaria non rientrano nell'articolo 14 e vengono pertanto computati come interventi ordinari quanto all'assolvimento dell'obbligo di prestare servizio.

In futuro non saranno più i Cantoni a poter disporre in esclusiva del servizio civile per far fronte a situazioni straordinarie, ma sarà il Consiglio federale a decidere il suo impiego in coordinazione con gli altri strumenti di politica di sicurezza a disposizione in una situazione straordinaria. I Cantoni che desidereranno beneficiare delle prestazioni del servizio civile dovranno indirizzare le loro richieste non all'organo d'esecuzione, bensì all'organo di coordinamento della Confederazione. L'organo d'esecuzione elaborerà possibili scenari d'impieghi straordinari del servizio civile, in collaborazione con altre istituzioni della Confederazione chiamate ad intervenire in situazioni straordinarie, preparerà una serie di misure di coordinamento e prenderà le decisioni riservategli. Non istituirà tuttavia una speciale organizzazione d'allarme ed intervento (ad eccezione dell'art. 22 cpv. 4). In caso d'emergenza, il Consiglio federale disporrà delle potenzialità del servizio civile e l'organo d'esecuzione coordinerà il dispiegamento e l'intervento delle forze con gli altri organi direttivi.

Nella sua nuova veste l'articolo 14 non è applicabile direttamente; richiede infatti la formulazione d'ulteriori disposizioni d'applicazione concernenti le ripercussioni finanziarie. La formulazione è pertanto concisa e si limita ai principi essenziali. Non bisogna lasciar credere che si possa pianificare la gestione di situazioni che si sottraggono per definizione ad ogni pianificazione.

- *I capoversi 2 e 3* comprendono tutti i disciplinamenti necessari in situazioni particolari o straordinarie all'organo d'esecuzione per dispiegare le forze in modo efficace, e una lista delle disposizioni cui è possibile derogare. Tra queste figurano il divieto d'impiego in istituti in cui le persone che devono prestare servizio sono state o sono attive in altro modo (art. 4a cpv. a), l'obbligo d'essere neutrali rispetto al mercato del lavoro (art. 6 cpv. 1), l'obbligo di presentarsi ad un corso d'introduzione promosso dall'organo esecutivo, o ad un colloquio con l'istituto d'impiego (art. 19), come pure il rispetto dell'orario di lavoro in uso (art. 28 cpv. 2). Le persone recentemente ammesse al servizio possono essere impiegate immediatamente (cpv. 3 lett. a). Non sarà possibile sottrarsi ad un impiego del servizio civile straordinario inoltrando un ricorso, visto che questo non avrà effetto sospensivo (cpv. 3 lett. b). Il riconoscimento (provvisorio) di istituti d'impiego che occupano persone che prestano servizio civile in casi di catastrofe o d'emergenza è facilitato (cpv. 3 lett. c). Per tali interventi straordinari sono inoltre applicabili le disposizioni della legge militare concernenti la responsabilità civile che, rispetto a quelle previste dalla legge sul servizio civile, prevedono una responsabilità più estesa da parte della Confederazione (cpv. 3 lett. d).
- *Il capoverso 4* conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare in deroga alla legge le ripercussioni economiche dell'intervento del servizio civile in situazioni straordinarie. Si tratta in particolare dell'assunzione dei costi di formazione (art. 37 cpv. 2), di prestazioni a favore delle persone che

effettuano il servizio civile (art. 29), dei tributi dell'istituto d'impiego (art. 46) e degli aiuti finanziari a favore degli istituti d'impiego (art. 47).

- Il *capoverso 5* conferisce all'organo d'esecuzione la competenza di stabilire di caso in caso la durata degli impieghi straordinari. Il dispiegamento può anche avere una durata indeterminata, analogamente ad un servizio militare attivo. Per lo stesso motivo il licenziamento dal servizio civile deve poter essere rimandato. La possibilità d'istituire un servizio di picchetto permette d'accelerare l'intervento. Per un intervento d'emergenza può inoltre essere necessaria una formazione particolare. L'organo d'esecuzione può, in tal caso, dichiarare obbligatori dei corsi di formazione; tale prerogativa è normalmente riservata al Consiglio federale (art. 36 cpv. 5).
- il *capoverso 6* estende ulteriormente il margine di manovra concesso alle istituzioni oggetto di sostegno, al di là di quanto previsto dall'articolo 49. Il Comune A cui è stato assegnato un uomo del servizio civile potrà così, ad esempio, «prestarlo» al Comune B, anche se tale procedura non è prevista, né nella decisione di riconoscimento, né nel capitolato d'oneri. Con «terzi» si intende indicare il beneficiario delle prestazioni, ossia quelle persone o istituzioni a favore delle quali ha luogo il servizio civile.
- Il *capoverso 7* riprende immutato l'attuale capoverso 3.

Art. 15a Informazione

- *Capoverso 1*: da quando è stato introdotto il servizio civile, i richiedenti e gli istituti d'impiego hanno ribadito più volte la difficoltà a procurarsi le informazioni necessarie. Un intervento in questo senso è evidentemente necessario. Non si tratterà di fare pubblicità per il servizio civile; l'organo d'esecuzione si ripromette tuttavia di garantire una migliore informazione sul significato del servizio civile, così da semplificare la procedura d'ammissione e garantire un migliore intervento. Non è raro, attualmente, l'esame di domande d'ammissione presentate da persone che non si appellano a motivi di coscienza. Se i postulanti fossero più informati, sarebbe possibile evitare queste procedure, insoddisfacenti per entrambe le parti e costose per la Confederazione.
- Il *capoverso 2* fa riferimento al modello di Esercito XXI. Durante la giornata d'orientamento, i coscritti non dovranno essere informati solo sul servizio militare e sulla protezione civile, ma anche sul servizio civile.

Capitolo 2: Ammissione al servizio civile

Art. 16 Momento della presentazione della domanda

- *Capoverso 1*: uno degli obiettivi del nuovo reclutamento previsto da Esercito XXI è che, una volta terminata la procedura, il coscritto sappia quando, dove e in quale servizio entrerà in funzione. Per questo motivo la procedura d'ammissione al servizio civile e il reclutamento nel servizio militare vanno coordinati con maggiore cura (cfr. n. 2.1.4.3). Le domande d'ammissione al servizio civile, per poter essere trattate già durante il reclutamento, vanno

presentate in anticipo. Ciò permetterà di semplificare la pianificazione da parte degli organi di reclutamento. In futuro sarà pertanto necessario inoltrare la domanda al momento della coscrizione, al più presto il giorno seguente l'incontro d'orientamento, del quale sono responsabili le autorità militari.

Non si deroga e non si derogherà in alcun modo al principio secondo il quale al servizio civile sono ammesse solo le persone dichiarate atte al servizio militare. Il colloquio personale (e quindi anche l'entrata nel merito della domanda d'ammissione), così come la relativa decisione possono avere luogo solo una volta dichiarata l'abilità al servizio. L'abilità o l'inabilità al servizio deve essere comunicata immediatamente all'organo d'esecuzione. Prima d'allora si possono tuttavia svolgere alcuni preparativi, segnatamente: accusare ricevuta della domanda d'ammissione, comunicare quest'ultima all'autorità militare competente (affinché essa possa pianificare lo svolgimento del reclutamento), verificare preliminarmente che la presentazione della domanda sia completa, chiedere al richiedente di colmare eventuali lacune, convocare la commissione d'ammissione per il colloquio personale. Questi preparativi, comprese le decisioni di non entrata in materia, spettano all'organo d'esecuzione. L'articolo 18 capoverso 5 lo puntualizza. La richiesta passa alla competenza della commissione d'ammissione solo al momento del colloquio personale. Se una domanda d'ammissione presenta sin da subito delle lacune rispetto ai termini di legge o non è stata completata tempestivamente, è possibile pronunciare una decisione di non entrata in materia già prima del reclutamento. Nel caso in cui la domanda – solo se debitamente compilata – sia nuovamente inoltrata in seguito, la procedura può essere riavviata. Poiché un colloquio richiede un minimo iter amministrativo preliminare e la presenza di diverse persone che non lavorano in permanenza presso il centro di reclutamento, il numero di colloqui personali per reclutamento è limitato. Quanto prima è inoltrata una domanda, tanto più tempestiva può essere la decisione d'ammissione nell'ambito del reclutamento. Non sarà tuttavia possibile trattare immediatamente un numero eccessivamente elevato di domande spontanee presentate al momento del reclutamento. Se prima e durante il reclutamento saranno inoltrate troppe domande, un certo numero di richiedenti potrà essere ascoltato solo in un secondo tempo. Poiché inoltre una domanda d'ammissione al servizio civile può essere presentata in ogni momento della durata dell'obbligo di prestare servizio militare, numerosi colloqui personali avranno comunque luogo al di fuori della procedura di reclutamento.

Il coordinamento della procedura d'ammissione con il reclutamento militare non significa che l'esclusiva competenza in merito dell'organo d'esecuzione e della commissione d'ammissione siano rimessi in causa. Gli enti militari non vi prenderanno parte più di quanto non vi prendano già parte oggi: saranno informati e si farà loro ricorso per il reclutamento. Il contenuto della domanda d'ammissione, il colloquio personale con il richiedente e la decisione finale esulano completamente dalle loro competenze.

La scelta di svolgere la procedura d'ammissione nell'ambito del reclutamento si fonda sul principio del «single point of contact» (SPOC). Occorrerà verificare se e in che misura anche l'attuale lavoro dei centri regionali, in

particolare la mediazione per gli impieghi, potrà essere integrato nella realizzazione di questo principio.

- Il *capoverso 2* corrisponde ampiamente al capoverso 1 attualmente in vigore, in una versione più agile. La coscienza e la morale di ogni persona sono entità soggette a trasformazioni e possono svilupparsi in direzioni che non consentono più la partecipazione ad un servizio militare senza conflitti di coscienza. Numerose persone che prestano attualmente servizio civile sono giunte alla decisione di abbandonare il servizio militare solo dopo un lungo iter personale di riflessione e solo una volta assolti già numerosi giorni di servizio militare. Alle persone astrette al servizio militare va pertanto riservata la possibilità di presentare in qualsiasi momento una domanda d'ammissione al servizio civile. Solo in questo modo si onora il mandato costituzionale (art. 59 cpv. 1 Cost.).

Art. 16a Forma e contenuto della domanda

Questo articolo precisa i capoversi 2 e 3 dell'articolo 16 attualmente in vigore. Secondo tale disciplinamento, la persona che presenta domanda d'ammissione deve riferire per iscritto le riflessioni che l'hanno condotta alla decisione di rifiutare per ragione di coscienza il servizio militare, accompagnandole da un curriculum vitae particolareggiato. In base alla prassi della REKO/DFE, oggi si entra nel merito anche di domande d'ammissione che non abordano la questione etica e che non presentano riflessioni in relazione con un conflitto di coscienza o con un imperativo morale: è sufficiente che sia riconoscibile la linea argomentativa che il postulante intende adottare nella presentazione della sua domanda²⁸. Quanto al curriculum vitae, questo può limitarsi, almeno per la fase di verifica delle domande d'ammissione, ad un semplice elenco delle date e degli avvenimenti più importanti²⁹. Questa prassi non corrisponde a quanto ci eravamo inizialmente prefissi: il testo di legge va pertanto precisato.

- *capoverso 1*: la domanda deve essere presentata all'organo d'esecuzione; non importa se all'ufficio centrale o ad una sua sottounità regionale. In nessun caso tale domanda deve passare attraverso un ufficio militare, un comando di circondario od un'autorità cantonale (le domande inoltrate per errore a tali uffici vanno tuttavia considerate come presentate; essi devono semplicemente inoltrarle a loro volta all'organo d'esecuzione). Va considerata come una domanda d'ammissione qualsiasi dichiarazione scritta da cui sia possibile dedurre che il mittente intende lasciare il servizio militare per entrare nel servizio civile. Se tale intenzione non è palese, si instaura una sospensione di tre mesi (cfr. art. 17). Anche una domanda incompleta è da considerarsi una domanda. Semplici richieste d'informazione non vanno invece considerate come una domanda. Non è più inoltre necessario che una domanda contenga la dichiarazione esplicita di voler prestare servizio civile: si è infatti preferito rinunciare ad un criterio che nella sua applicazione rischia di portare ad eccessivi formalismi.
- *capoverso 2*: La domanda scritta costituisce il fondamento e il punto di partenza per l'audizione personale: visto che deve permetterne anche la prepa-

²⁸ REKO 99/5C-010, 22 aprile 1999, P, cons. 3.2, p. 7.

²⁹ REKO 99/5C-010, 22 aprile 1999, P, cons. 3.3, p. 8.

razione, essa deve contenere affermazioni sulle questioni che risultano fondamentali per la procedura d'ammissione. Assolve il suo scopo solo se il tema conduttore è il conflitto di coscienza del richiedente e solo se questi cerca di esporlo con chiarezza, assieme al proprio atteggiamento di fondo, a cui si riferisce l'articolo 1 (cpv. 2 lett. a). Lo stesso vale per il curriculum vitae: per la procedura d'ammissione non interessano tanto le date dell'iter scolastico; il testo deve piuttosto descrivere il processo intimo di riflessione che ha condotto il richiedente a sviluppare un conflitto di coscienza e indicare anche se e in quale modo le esigenze morali a cui fa appello sono vissute in altri aspetti della sua esistenza quotidiana (cpv. 2 lett. b). La coscienza d'una persona è accessibile non immediatamente, ma solo attraverso le sue espressioni concrete. Per questo motivo il curriculum vitae assume grande importanza agli occhi della commissione d'ammissione (cfr. art. 18b). Il contenuto della domanda scritta e del curriculum vitae sono utilizzati solo durante la procedura d'ammissione, non nella pianificazione degli impieghi. Il curriculum vitae non serve pertanto a raccogliere le informazioni che in seguito faciliterebbero l'applicazione dell'articolo 4a. Anche nel caso in cui le motivazioni della domanda e il curriculum vitae si trovano riuniti in un solo testo, le condizioni sono rispettate. Essi devono comprendere riflessioni personali del postulante, ciò che non esclude consigli e aiuti da parte di terzi.

L'attuale articolo 16 capoverso 3 cade: i postulanti non devono più presentare un estratto del casellario giudiziale, poiché grazie alla modifica dell'articolo 360^{bis} del codice penale l'organo d'esecuzione ha ora la facoltà d'accedere direttamente al casellario giudiziale centrale. La verifica di quanto registrato nel casellario giudiziale è importante, poiché va da sé che in casi di condanna per delitti o crimini la credibilità del richiedente sarebbe gravemente pregiudicata.

Non appena realizzate le necessarie premesse tecniche, sarà opportuno riservare la possibilità di presentare la domanda per via elettronica (cpv. 1 secondo periodo).

Art. 17 Effetto della domanda d'ammissione

Il nuovo *capoverso 1^{bis}* è una disposizione speciale in diretta relazione con il capoverso 1. Essa afferma chiaramente che la presentazione d'una domanda non dispensa dall'obbligo di prestare servizio militare, anche quando essa è inoltrata più di tre mesi prima dell'entrata in servizio. Questa nuova formulazione è necessaria poiché, sulla sola base dell'articolo 16 capoverso 1, può presentare una domanda anche chi non è ancora arruolato. L'incontro personale con il richiedente ha tuttavia luogo solo una volta giudicata l'idoneità al servizio. Per avviare la procedura d'ammissione è pertanto assolutamente necessario che la persona si presenti al reclutamento. Gli altri obblighi militari sono sospesi fino al momento in cui passa in giudicato la decisione della commissione d'ammissione.

Non esiste alcuna ragione per portare il termine entro il quale l'inoltro di una domanda sospende l'obbligo di prestare servizio militare, da tre a due mesi prima del prossimo servizio militare. La procedura amministrativa richiede molto tempo, soprattutto quando la documentazione inoltrata assieme alla domanda non è completa. La decisione di rifiutare per ragioni di coscienza il servizio militare non nasce all'improvviso al ricevimento di un'ordine di marcia. Nell'applicazione ci si è accorti che sovente i motivi che si celano dietro le richieste inoltrate immediatamente

prima d'un servizio militare non hanno niente a che vedere con il conflitto di coscienza. Attualmente il termine di tre mesi viene sovente aggirato presentando la richiesta d'ammissione proprio all'inizio della scuola reclute. In tal modo il richiedente beneficia d'un trattamento prioritario della sua domanda. Occorre verificare se in futuro sarà più opportuno mantenere questo trattamento prioritario, oppure se sarebbe meglio decidere subito un licenziamento amministrativo. Poiché in futuro il giorno d'orientamento prevederà anche un'informazione sul servizio civile, è probabile che questo problema perderà notevolmente d'importanza.

Art. 18 Commissione d'ammissione

- *Capoverso 1:* come già riferito dettagliatamente al numero 2.1.4.4, la competenza d'ammettere una persona al servizio civile va confidata ad un'apposita commissione, che sarà responsabile dell'audizione personale (a partire da quel momento; non è invece responsabile dei preparativi amministrativi), della decisione e della relativa comunicazione ufficiale (orale e scritta) e che in caso di ricorso sarà tenuta ad assumersi direttamente la responsabilità della decisione presa.
- *capoverso 2* stabilisce, come in precedenza, che la composizione, l'elezione dei membri, l'organizzazione e la procedura della commissione sono disciplinate dal Consiglio federale. I membri della commissione continueranno ad essere nominati dal Dipartimento. Va mantenuta la previa consultazione del DDPS, così come sancita dall'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza sulle commissioni del servizio civile (OCSC).
- *capoverso 3:* in quanto organo elettivo, il Dipartimento può estendere il suo diritto ad impartire istruzioni anche alle decisioni materiali. Nei singoli casi, tuttavia, non interviene impartendo istruzioni, ma ricorrendo al suo diritto di ricorso (art. 64 cpv. 1^{bis}). In veste di autorità superiore esso compone, se necessario, gli eventuali conflitti tra l'organo d'esecuzione e la commissione d'ammissione.
- *capoverso 4:* come finora sarà l'organo d'esecuzione ad assumersi l'amministrazione delle richieste d'ammissione inoltrate e l'organizzazione di tutta la procedura di preparazione. Un membro dell'organo d'esecuzione assisterà, come finora, all'audizione, sarà incaricato di redigere la decisione della commissione, svolgerà un ruolo di consulenza e si incaricherà, se del caso, della procedura di consultazione in caso di ricorso. Stiamo valutando se prevedere, in futuro, la presenza d'un redattore per la stesura del verbale dell'audizione. I collaboratori scientifici sono sottoposti all'organo d'esecuzione. Ma non sarà l'organo d'esecuzione a valutare la qualità dei lavori che questi eseguono durante e dopo l'audizione, bensì la commissione d'ammissione, poiché è quest'ultima ad assumersi da sola la responsabilità giuridica e politica della decisione e delle relative motivazioni. Il controllo della qualità, pertanto, non sarà più effettuato dall'organo d'esecuzione, ma dal Dipartimento, che a tale scopo si riserva il diritto di ricorso.

Il sostegno alla commissione comprende anche la formazione e il perfezionamento. È importante che durante la procedura d'ammissione la commissione e i collaboratori scientifici lavorino sulla base d'una comprensione comune del dettato legislativo. Poiché la commissione d'ammissione in fu-

turo dovrà assumersi un maggior numero di responsabilità, la formazione andrà sviluppata e portata avanti in comune.

In merito a questa collaborazione nasce anche la questione dell'estensione che deve assumere l'assistenza che l'organo d'esecuzione deve alla commissione dal punto di vista amministrativo. L'allestimento da parte della commissione di un'estesa struttura permanente è da escludersi ad ogni modo, dato l'obiettivo della neutralità dei costi.

- *capoverso 5*: le decisioni di non entrata in materia prima dell'audizione sono di competenza dell'organo d'esecuzione. Esse comprendono anche le disposizioni da prendere nel caso in cui un richiedente non si presenti al colloquio (cfr. art. 18d cpv. 3). Al contrario, le decisioni di non entrata in materia e le decisioni di rinvio dopo l'audizione (quando ad es. una richiesta è ritirata) sono di competenza della commissione d'ammissione. Se dopo la decisione di non entrata in materia o il rinvio viene presentata una nuova richiesta, la procedura è ricomincia da capo e la valutazione dell'opportunità dell'entrata in materia spetta all'organo d'esecuzione.

Art. 18a Audizione

L'articolo 18a stabilisce quando la commissione d'ammissione può rinunciare ad un'audizione personale del richiedente. L'articolo 18b si occupa invece della valutazione della credibilità dell'esposizione di un conflitto di coscienza.

- il *capoverso 1* sancisce il principio dell'audizione personale di tutti i richiedenti, conformemente all'articolo 18 capoverso 2 attualmente in vigore.
- il *capoverso 2* stabilisce le possibili eccezioni all'obbligo di presentarsi all'audizione personale. Una prima eccezione è legata all'appartenenza ad una comunità religiosa, il cui credo vieta esplicitamente il servizio militare a tutti i suoi membri (primo periodo). Questa disposizione riprende in una nuova formulazione il disciplinamento sulle eccezioni già oggi in vigore grazie all'articolo 27 capoverso 5 dell'ordinanza sul servizio civile, dando così una chiara base legale ad una pratica che, nell'interesse di una procedura efficace, era già da tempo invalsa. Di questa eccezione hanno finora potuto beneficiare solo i membri della comunità religiosa dei Testimoni di Geova: il disciplinamento è tuttavia formulato di proposito in modo aperto e non è legato pertanto all'appartenenza ad una determinata religione. Il secondo periodo rende possibile di principio che in futuro l'eccezione sia applicata anche a membri di altre comunità religiose. Esso apre un'opzione a lungo termine: non si prevede infatti di ricorrervi prossimamente. Dalla professione di fede delle comunità in questione dovrebbe emergere in modo chiaro un'incompatibilità morale con l'obbligo di prestare servizio militare. Anche in futuro, pertanto, il numero di persone ammesse al servizio civile senza prima essersi presentate all'audizione personale sarà limitato. In ogni caso sarà sempre necessario presentare una richiesta scritta che sia conforme a quanto richiesto dall'articolo 16a.

In procedura di consultazione questo capoverso ha sollevato commenti contrastanti. Non entra tuttavia in linea di conto l'eventualità di rinunciare all'audizione personale di tutti i richiedenti, che implicherebbe di fatto l'introduzione della libera scelta del servizio civile e di un modello per

l'ammissione basata sulla sola dichiarazione della sussistenza del fatto. La sola domanda scritta è una base decisionale insufficiente e inaffidabile, tanto più che sempre più sovente vengono inoltrate domande standardizzate per cui è dubbio chi sia l'autore e che possano nuocere alla credibilità del richiedente. La rinuncia all'eccezione prevista dal capoverso 2 sarebbe altrettanto inopportuna. Essa si è dimostrata particolarmente adatta nel caso dei Testimoni di Geova; i loro membri sono convocati se sorgono dubbi sulla loro reale appartenenza alla comunità, oppure se la domanda scritta non corrisponde alle condizioni poste o solleva questioni.

Art. 18b Credibilità dell'esposizione del conflitto di coscienza

Il concetto di «esposizione credibile» è giuridicamente impreciso, va dunque precisato e reso comprensibile anche al richiedente. La prassi applicata finora nell'ambito della procedura d'ammissione va pertanto resa trasparente e sancita a livello di legge, così da garantire a tutti una procedura unitaria.

Secondo il messaggio sulla LSC (FF 1994 III 1445, commento all'art. 1 del disegno di legge) le formulazioni del richiedente sono credibili quando sono sufficientemente circostanziate, internamente coerenti e plausibili. L'istanza che decide deve inoltre ritenere il richiedente sufficientemente credibile e serio il conflitto di coscienza che egli dichiara.

Nell'elaborare il suo modello, l'organo d'esecuzione, che intendeva non far dipendere la valutazione della credibilità unicamente dai criteri formulati nel testo del messaggio appena ricordato, ha stabilito ulteriori prospettive di giudizio, che tengono conto dell'interpretazione del conflitto di coscienza descritta in precedenza (cfr. il commento all'art. 1) e dell'inconoscibilità della coscienza al di là delle sue concrete espressioni. Il nostro Stato, e quindi anche la LSC, partono dal presupposto che un cittadino sia responsabile e in grado di prendere delle decisioni autonome. Anche le sue convinzioni morali sono pertanto il risultato di decisioni prese fondamentalmente in libertà. Esporre in modo credibile un conflitto di coscienza significa chiarire nella domanda scritta e durante l'audizione le circostanze che lo hanno provocato. Una persona libera deve saper dire qualcosa del modo in cui fa uso della propria libertà. È in grado di chiarire il contenuto e la portata delle sue convinzioni morali, e non si limita a ripetere frasi fatte vuote di senso. È in grado inoltre di descrivere influssi marcanti ed esperienze vissute. Riesce a spiegare perché alcune riflessioni o argomenti hanno su di lei maggior leva che altri. Ciò non significa che un richiedente debba fornire, durante l'audizione, vere e proprie trattazioni filosofiche o che debba essere particolarmente eloquente. Si tratta solamente di saper indicare i motivi, radicati nel proprio pensiero e nel proprio agire, che hanno condotto alla decisione di rinunciare al servizio militare. Spetterà poi ai membri della Commissione condurre il colloquio in modo da tener conto dell'attitudine del richiedente alle argomentazioni teoriche e delle sue capacità d'espressione.

Può capitare che un richiedente, membro ad esempio di una comunità religiosa, non sia in grado di giustificare autonomamente la propria opposizione al servizio militare, ma faccia invece riferimento all'insegnamento di determinate autorità. Il criterio per valutare la credibilità di un conflitto di coscienza non può pertanto essere in questo caso la motivazione etica alla base dell'esigenza morale, bensì semplicemente la partecipazione attiva alla comunità religiosa in questione o la relazione ad

un'autorità influente, ad esempio una guida religiosa. Questa o l'appartenenza alla comunità religiosa devono avere un'importanza determinante anche in altri aspetti della vita quotidiana del richiedente.

Dalla validità inappellabile degli imperativi morali deriva un'altra dimensione di cui occorre tenere conto: l'esigenza morale rivendicata dal richiedente non deve essere fatta valere solo in relazione all'obbligo di prestare servizio militare, ma deve avere valore anche in altri contesti della sua vita. Se le ripercussioni di questa esigenza morale sono percepibili come un filo conduttore anche nell'insieme della vita del richiedente, la credibilità della sua argomentazione sarà senz'altro maggiore. Va d'altronde tenuto conto del fatto che le esigenze morali non sono costituite soltanto da divieti, ma anche da norme positive: chi si vincola a posizioni morali non chiude gli occhi, ma condivide con altri la sua posizione e si impegna in tal senso (oppure può spiegare perché non lo fa). Questo è valido anche per dei giovani. Un impegno in prima persona può compensare in una certa misura l'incapacità di giustificare una certa posizione morale. Se tuttavia, malgrado un forte impegno, manca la capacità di definire un'esigenza morale, cade anche la sua credibilità e con essa la possibilità d'accedere al servizio civile.

Complessivamente, nel valutare la credibilità di un conflitto di coscienza è possibile tenere conto di cinque diverse dimensioni, ovvero:

- una prima dimensione piuttosto intellettuale o razionale: il richiedente è in grado di spiegare il conflitto di coscienza che lo assilla e descrivere le esigenze morali che caratterizzano la sua posizione e il suo comportamento? (lett. a);
- una dimensione biografica: a partire da che momento e in che occasione si è rivelato e si è sviluppato il conflitto di coscienza? (lett. b);
- una dimensione legata alla condotta di vita: in che modo il richiedente realizza, in altri aspetti paragonabili della sua vita quotidiana, le esigenze morali che intende far valere? (lett. c);
- una dimensione che tenga conto della sensibilità fisica e psichica del richiedente: in che misura la coscienza lo tormenta («rimorsi», conflitti)? (lett. d), e infine:
- la dimensione della credibilità personale, come già definita con precisione nel messaggio del 1994 (FF 1994 III 1445, commento all'art. 1 del disegno di legge; lett. e del presente disegno). Le contraddizioni sono significative quando non concernono solo piccole cose, quando presentano una relazione di fondo con le questioni che vanno qui affrontate e quando toccano in particolare il legame che intercorre tra le opinioni del richiedente e la sua condotta di vita (il legame tra la lett. a e la lett. c; la libertà di entrare in contraddizione è relativa: non può essere applicata a tutta la condotta di vita del richiedente). Essere plausibili non significa solo confermare le proprie tesi con dati di fatto conosciuti e dimostrabili oppure con la propria condotta di vita in generale, quanto piuttosto, nel presente contesto, provare l'esistenza di una relazione tra le motivazioni di ordine intellettuale (lett. a) e il tormento provato intimamente (lett. d), poiché la sensibilità fisica o psichica può avere origini diverse dalle visioni personali fatte valere a sostegno della credibilità del proprio conflitto di coscienza. Il criterio della coerenza obbliga ad una visione d'insieme nella valutazione della credibilità del richie-

dente in generale. I membri della commissione sono in particolare tenuti a giudicare se le condizioni di vita del richiedente, le sue dichiarazioni, gli argomenti di cui si fa forte e la sua vicenda biografica non entrino in contraddizione.

Il soggetto giuridico dell'articolo 18*b* è la commissione d'ammissione. Durante l'audizione i membri della commissione devono condurre il colloquio in base alle cinque dimensioni menzionate qui sopra, sulle quali sono poi chiamati a prendere posizione nella formulazione della decisione in merito alla credibilità del conflitto di coscienza fatto valere dal richiedente. L'articolo 18*b* non pretende tuttavia che il richiedente sia in grado di fornire spiegazioni esaurienti su tutti e cinque i punti in questione. La credibilità delle argomentazioni è valutabile anche in base ad una visione complessiva, che consente senz'altro di lasciare qualche particolare sfocato.

Art. 18c Notifica della decisione d'ammissione

La decisione della Commissione va notificata al richiedente, al DFE per l'eventuale interposizione di un ricorso (art. 64), al DDPS, così da licenziare di fatto la persona in questione dal servizio militare o da abrogare la dispensa dall'arruolamento, e all'organo d'esecuzione, così da avviare l'incorporazione al servizio civile. Il richiedente e il DFE ricevono la decisione motivata nel dettaglio, mentre al DDPS viene semplicemente comunicato se il richiedente è ammesso o meno, assieme all'attestazione che la decisione è passata in giudicato.

Art. 18d Procedura d'ammissione

- I *capoversi 1 e 4* corrispondono all'articolo 18 capoverso 3 attualmente in vigore.
- *Capoverso 2*: il fatto che la Confederazione si assuma i costi di trasporto per recarsi all'audizione è giustificato per ragioni di parità di trattamento: chi è ascoltato nell'ambito del reclutamento è chiamato ad un giorno di servizio e riceve pertanto un biglietto gratuito. Anche chi ha inoltrato domanda per prestare un servizio militare non armato e deve presentarsi ad un'audizione riceve, assieme alla convocazione, un titolo di trasporto gratuito. Discriminare in tal modo i richiedenti che hanno presentato domanda d'ammissione al servizio civile non sarebbe pertanto giustificabile.
- Il *capoverso 3* disciplina l'attribuzione delle spese nel caso in cui il richiedente non si sia presentato all'audizione e non sia in grado di presentare una giustificazione attendibile. Tale disposizione si trova attualmente formulata all'articolo 27 capoverso 4 dell'ordinanza sul servizio civile. Ora essa va formulata, per correttezza, anche a livello di legge. Si vuole evitare che il richiedente che ignora volutamente o per negligenza il termine annunciato per l'audizione provochi costi inutili o riesca persino, tirando per le lunghe la procedura, ad evitare di prestare servizio. La formulazione potestativa permette di attribuire i costi a chi li ha causati e di tenere conto della sua condizione economica. L'indennizzo dei costi è un risarcimento e non una multa,

poiché i membri della commissione devono essere adeguatamente pagati anche se il richiedente non si presenta. Se il richiedente, malgrado l'imputazione delle spese in questione, di nuovo non si presenta all'udienza senza giustificazioni, la Commissione non entra nel merito della sua domanda³⁰.

Capitolo 3: Prestazione del servizio civile

Art. 19 Preparazione degli impieghi

La nuova formulazione dell'articolo 19 permette all'organo d'esecuzione di decidere autonomamente se convocare o meno la persona che deve prestare servizio civile a colloqui personali con rappresentanti degli istituti d'impiego. Tali incontri formali non sono sempre necessari, poiché spesso avvengono già nell'ambito della ricerca autonoma di un impiego da parte della persona in questione. È quindi opportuno non costringere l'organo d'esecuzione ad una convocazione di questo genere sempre e comunque per ogni singolo caso.

Art. 20 Frazionamento del servizio civile

Analogamente a chi assolve in una sola volta il suo obbligo militare, anche per il servizio civile va riservata la possibilità di prestare il proprio servizio in questo modo. Nell'esercito il numero di militi che scelgono questa opzione dev'essere limitato, ma nel servizio civile ciò non è necessario. Per le persone che non prestano il servizio civile in una sola volta, esistono disciplinamenti concernenti la durata minima e la successione temporale degli impieghi, che devono corrispondere ai disciplinamenti concernenti l'imposizione della tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

Art. 22 Convocazione

- Il *capoverso 2* corrisponde al capoverso 2 attualmente in vigore, privato dell'ultimo periodo, il cui contenuto è formulato in modo più flessibile nel capoverso 3.
- Il *capoverso 3* permette di stabilire a livello d'ordinanza disposizioni che prevedano termini di convocazione più brevi. Essi vanno previsti per impieghi di servizio civile in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza, per i quali è sensato un termine di circa 15 giorni. In questo modo è possibile garantire un'entrata in servizio al più tardi un mese dopo un determinato avvenimento. Termini più brevi possono essere applicati anche in caso di prestazioni limitate nel tempo, come corsi introduttivi, corsi di formazione e incontri personali con rappresentanti degli istituti d'impiego.
- *Capoverso 4*: la collaborazione di persone che devono prestare servizio civile nell'ambito di servizi di picchetto può essere opportuna in casi di catastrofe o di situazioni d'emergenza, così come per determinati impieghi all'estero, ad esempio nel quadro dell'OCSE, all'interno della DSC o dell'ASC (Corpo d'aiuto in caso di catastrofe). Tale collaborazione è volontaria e sarà legata al conseguimento di un'apposita formazione. Anche

³⁰ Violazione del principio di cooperazione delle parti conformemente all'art. 13 PA.

con la presenza di persone con incarichi di picchetto il servizio civile non diventa ad ogni modo uno strumento di primissimo intervento; può tuttavia, in questo modo, diventare più operativo e veloce.

Capitolo 4: Statuto della persona che deve prestare servizio civile

Art. 28 Orario di lavoro e tempo di riposo

- *Capoverso 4 lettera b*: l'espressione «compensi di tempo» è sostituita da «periodo supplementare», che corrisponde al senso originario. La disposizione indica che le ore di servizio prestate la notte o il fine settimana devono venir trasposte nelle ore di lavoro ordinario corrispondenti (diurne e durante la settimana) e venir computate in questa forma. L'espressione «compensi di tempo» non risultava sufficientemente chiara a tale proposito.

Art. 29 Prestazioni a favore di chi presta servizio civile

- il *capoverso 3* è un adeguamento redazionale alla nuova formulazione dell'articolo 36 (in luogo di «incontri informativi» si parla ora di corsi d'introduzione e di formazione).

Art. 32 Obbligo di notifica e d'informazione

- Anche il *capoverso 2* è un adeguamento redazionale alla nuova formulazione dell'articolo 36.

Sezione 4: Introduzione e formazione

Art. 36 Principio

Il nuovo ordine dei singoli capoversi segue lo svolgimento del servizio civile.

- *Capoverso 1*: l'incontro informativo di mezza giornata previsto attualmente viene ora sostituito da un corso d'introduzione. L'organo d'esecuzione ha così la possibilità all'inizio del servizio civile, non solo di fornire le informazioni necessarie sugli aspetti tecnici, ma anche di trasmettere determinati insegnamenti. Provvisoriamente va prevista solo un'apposita opzione a livello di legge. Una ristrutturazione dei corsi d'introduzione (ad es. con una parte sui primi soccorsi) andrebbe giustificata in base ad una determinata situazione, o in relazione ad impieghi speciali.
- Il *capoverso 2* corrisponde al capoverso 1 attualmente in vigore.
- *Capoverso 3*: l'obbligo di frequentare un corso di formazione prima d'assumere incarichi nell'ambito sanitario è esteso a quegli impieghi che si svolgono al di fuori da specifiche strutture sanitarie, in particolare in ambito sociale (ad es. in case per anziani). Gli ospiti di questo tipo di istituti hanno diritto a cure corredate dalla necessaria professionalità, attenzione e coinvolgimento emotivo. La frequenza di questi corsi garantisce che le persone tenute a prestare servizio civile possano soddisfare questi requisiti. Le persone

che già dispongono della formazione necessaria non sono evidentemente tenute a seguire questi corsi. I corsi di formazione organizzati dalla Confederazione restano ad ogni modo sussidiari rispetto a quelli che gli istituti d'impiego sono tenuti ad offrire conformemente al capoverso 2.

- *Capoverso 4*: occorre mettere l'organo d'esecuzione nella condizione di prevedere, nella misura necessaria, speciali corsi di formazione per impieghi specifici, ad esempio per impieghi in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza. Questi possono sostituire o completare i corsi introduttivi organizzati dall'istituto d'impiego.
- Il *capoverso 5* dà al Consiglio federale la competenza di dichiarare obbligatoria la frequenza a corsi di formazione per determinati impieghi.

Art. 37 Costi

- Il *capoverso 1* è un adeguamento redazionale alla nuova formulazione dell'articolo 36. Gli istituti d'impiego si assumono i costi dei corsi che organizzano, mentre la Confederazione si assume i costi di quelli promossi dall'organo di esecuzione. La Confederazione può assumere parte dei costi che ricadono sull'istituto d'impiego, nei termini tracciati dal capoverso 2 lettera b.

Sezione 6: Assicurazione

Art. 40

L'articolo 34 del disegno di revisione della legge militare è modificato in modo che i danni alle persone siano risarciti solo in base alla legge federale sull'assicurazione militare, così da escludere ulteriori rivalse nei confronti della Confederazione. Per maggiore chiarezza tale disciplinamento sarà ripreso anche nell'articolo 40 OSC.

Capitolo 5: Riconoscimento quale istituto d'impiego

Art. 41 Domanda

- *Capoverso 1*: questa modifica corrisponde a quella dell'articolo 16a capoverso 1. Agli istituti deve essere riservata la possibilità d'inviare la domanda di riconoscimento per via elettronica, non appena le premesse necessarie saranno date (firma elettronica).

Art. 42 Decisione di riconoscimento

- *Capoverso 1*: cfr. il commento al numero 2.1.4.5. Si rinuncia ad una proposta sul riconoscimento da parte di un'apposita commissione, poiché da tempo essa non influisce più in alcun modo sulla prassi corrente.

Allo scioglimento della commissione di riconoscimento si oppongono i datori di lavoro e l'unione dei contadini, attualmente rappresentati in tale consenso, che argomentano la loro posizione ricordando in particolare la neces-

sità di tutelare il lavoratore all'interno degli istituti d'impiego come pure il pericolo d'infrangere il principio della neutralità dei costi. Le cerchie dei lavoratori, anch'esse rappresentate nella commissione, non condividono tali riflessioni e non si oppongono ad un suo scioglimento. Dal punto di vista strategico, in merito alle motivazioni fatte valere non sorgono problemi particolari che giustificerebbero un mantenimento della commissione. Dal momento dell'entrata in vigore della LSC in poi, non sono finora state registrate infrazioni ai principi in questione. Il ruolo di controllo svolto dai partner sociali negli istituti d'impiego può essere sostituito senza problema dalla collaborazione della commissione nella prassi corrente. Il disciplinamento che qui vi proponiamo consente di dimezzare la durata dell'attuale procedura di riconoscimento di istituti d'impiego.

- Il *capoverso 1^{bis} lettere a e b* corrisponde all'articolo 43 capoversi 1 e 2 attualmente in vigore.
- Il *capoverso 1^{ter}* serve a gestire le decisioni di riconoscimento tenendo conto della domanda. Le risorse dell'organo d'esecuzione nel settore del riconoscimento di istituti d'impiego vanno accuratamente orientate e non devono essere assorbite dalla procedura, che appesantisce l'esecuzione invece di alleggerirla. Nel giugno del 2001 circa 800 persone stavano prestando il loro servizio civile. Esse hanno avuto l'opportunità di scegliere tra quasi 4000 posti di impiego riconosciuti, di cui in media viene occupato solo il 20 per cento. Sebbene si siano sottoposti ad una dispendiosa procedura di riconoscimento, molti istituti d'impiego si sono visti assegnare magari anche solo una persona per una sola volta. Molti istituti inoltrano una domanda di riconoscimento solo in seguito all'interessamento di una persona che deve prestare servizio civile e applica il principio della ricerca autonoma dell'impiego. Sovente, gli istituti reclutati in questo modo servono ad un unico impiego. I tempi e i costi della procedura di riconoscimento si rivelano in tal caso sproporzionati. Ne derivano malcontenti che a lungo termine potrebbero nuocere all'immagine del servizio civile. Per questo motivo intendiamo ora inserire una clausola legata al bisogno, che dovrebbe diminuire questo rischio e permettere un impiego mirato delle risorse nell'ambito della procedura di riconoscimento. Ciò non implica che in futuro qualsiasi istituto potrà presentare una domanda di riconoscimento. L'organo d'esecuzione dovrà tuttavia respingerla nei seguenti casi: quando la domanda concernente tali impieghi non è sufficiente (in particolare quando in un ambito d'attività esiste già un numero sufficiente di istituti d'impiego), oppure quando l'istituto non offre la possibilità di svolgere alcuna attività particolarmente meritevole di sostegno e pertanto in grado di essere considerata parte di un programma prioritario.

Art. 43 Procedura di riconoscimento

- Il *capoverso 1* riserva all'organo d'esecuzione la competenza di sottoporre una domanda di riconoscimento al parere di terzi, se specialisti, invece di ricorrere al parere della commissione di riconoscimento. Questa competenza comporta la collaborazione con le autorità cantonali che si occupano del mercato del lavoro, entro i termini definiti dal capoverso 3 attualmente in vigore. In base ai problemi concreti, in futuro andranno pertanto consultati

gli specialisti del settore, le organizzazioni specifiche o i diversi servizi pubblici coinvolti.

- Il *capoverso 3* dà all'organo d'esecuzione la possibilità di sottoporre questioni fondamentali concernenti la procedura di riconoscimento e l'esecuzione ai partner sociali, alle organizzazioni di categoria e ad altre organizzazioni interessate o coinvolte direttamente.

Capitolo 6: Posizione dell'istituto d'impiego

Art. 47 Aiuto finanziario a favore dell'istituto d'impiego

Il Canton Ginevra ha richiesto l'introduzione di sovvenzioni a istituti d'impiego, a cui mancano i mezzi finanziari per occupare delle persone che prestano servizio civile. Dal punto di vista dell'organo d'esecuzione non sussiste nessuna ragione per introdurre una misura simile. Delle sovvenzioni si giustificano solo se l'esecuzione fosse messa in pericolo. Il che non è assolutamente il caso, come mostrano le cifre citate in rapporto all'articolo 42.

Lo stesso vale per la richiesta della mozione 99.3533, servizio civile. Impieghi di gruppo per uno sviluppo sostenibile e impieghi di stranieri (N 15.06.2000, *Wiederkehr*, trasmesso dal Consiglio nazionale come postulato): la mozione propone di promuovere attraverso l'introduzione di sovvenzioni impieghi del servizio civile a favore di progetti per uno sviluppo sostenibile. Anche in questo caso la necessità d'una simile misura non è provata. Le possibilità di promovimento esistenti sono già sufficienti (esenzione dal pagamento della tassa, possibilità di costituire un programma prioritario come pure del sovvenzionamento di progetti legati all'ambiente).

Capitolo 7: Responsabilità per danni

Art. 58 Procedura

- *Capoverso 3*: in base al decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria (FF 1999 7454), la Costituzione federale è stata completata tra l'altro con l'articolo 191a capoverso 2. Esso permette alla Confederazione di nominare autorità giuridiche per decidere di controversie di diritto pubblico di competenza dell'Amministrazione federale. Questa disposizione, già ora emanata con valore definitivo, entrerà tuttavia in vigore solo assieme alla revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria; con essa il Legislatore ha puntualizzato che d'ora in poi le vie di diritto per tutte le controversie dovranno condurre al Tribunale federale solo attraverso una prima istanza giuridica, salvo qualche rara eccezione (FF 1997 466 segg.). Tale disposizione è già applicata di fatto, poiché tutte le revisioni di legge ne tengono conto. La formulazione che proponiamo qui è ricalcata su quella dell'articolo 10 capoverso 1 della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp; RU 2000 2720), poiché anche in quel caso si tratta di responsabilità dello Stato.

Capitolo 8: Protezione giuridica

Art. 62 Colloquio con l'istituto d'impiego; denuncia

- *Capoverso 2*: il termine di dieci giorni viene ora sostituito dall'espressione «senza indugio». Il disciplinamento attualmente in vigore non è sempre applicabile, in particolare quando l'organo d'esecuzione deve raccogliere informazioni per iscritto. È praticamente impossibile prendere provvedimenti entro il termine di dieci giorni. D'altro canto, nei casi in cui l'organo d'esecuzione ha la possibilità di intervenire rapidamente, non deve esitare, e farlo entro questo termine.

Art. 63 Istanza di ricorso

Durante la procedura di consultazione. Il PS e la SSU hanno proposto di aprire la via di ricorso al Tribunale federale per le decisioni d'ammissione. Non intendiamo dare seguito a questa richiesta, poiché ciò entrerebbe in contraddizione con uno degli obiettivi della riforma della giustizia federale attualmente in corso, ovvero l'alleggerimento del gravoso lavoro del Tribunale federale.

Art. 64 Diritto di interporre ricorso

- *Capoverso I^{bis} (nuovo)*: cfr. quanto commentato nel numero 2.1.4.4.
Controllare l'operato della Commissione d'ammissione non significa esaminare dettagliatamente ogni singola decisione d'ammissione che è stata pronunciata. Le verifiche verranno eseguite piuttosto in base alla presenza di determinati fattori di rischio.

Art. 65 Procedura dinanzi alla Commissione di ricorso

- Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 65 attualmente in vigore, senza l'ultimo periodo, che diviene ora il capoverso 4. Gratuita è solo la procedura dinanzi alla Commissione di ricorso DFE (REKO/DFE). Per quanto concerne la procedura dinanzi alla commissione di ricorso in materia di responsabilità dello Stato (art. 58 cpv. 3) sussiste sostanzialmente l'obbligo di assumersi i costi. Lo stesso vale per il trattamento di casi di risarcimento da parte del Dipartimento federale delle finanze (art. 58 cpv. 2).
- *Capoversi 2 e 3*: il ricorso all'effetto sospensivo può essere necessario per garantire un rapido intervento in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza. Anche in caso di programmi prioritari, ad esempio nell'ambito dell'accoglienza di richiedenti l'asilo, esso può servire per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Art. 66 Termini di ricorso

- *Lettera a*: la lettera a è completata, così da colmare una lacuna attualmente esistente nell'articolo 66: se già vale un termine di ricorso di 10 giorni contro ogni impiego, esso va applicato ora anche nel caso di interruzioni o pro-

lungamenti, per i quali prima valeva, conformemente alla lettera a, un termine di ricorso di 30 giorni.

Capitolo 9: Procedura disciplinare e disposizioni penali

Sezione 1: Procedura disciplinare

Art. 71 Procedura

- *Capoverso 2*: il termine di 10 giorni previsto per avviare una procedura disciplinare si è rivelato, nell'applicazione pratica, troppo breve. L'obbligo a cui è sottoposto con grande dispendio di mezzi l'organo d'esecuzione, tenuto a raccogliere immediatamente e sul posto i necessari chiarimenti sulle circostanze di fatto, non è il più delle volte giustificato dalla portata limitata dei casi disciplinari. Oltretutto le necessarie informazioni sono di solito raccolte per iscritto presso la persona che deve prestare servizio e presso l'istituto d'impiego, ciò che comporta tempi più lunghi. Il termine di trattamento per le procedure disciplinari va pertanto portato a 30 giorni. Il periodo che vale come ordinario si calcola a partire dalla denuncia (inizio della procedura) fino a quando la decisione è pronunciata.

Capitolo 10: Disposizioni finali

Sezione 1: Esecuzione

Art. 80 Costituzione d'un sistema d'informazione

- *Capoverso 2 lettera a*: «Ufficio federale dell'aiutatura» è sostituito con «competenti servizi del DDPS». Si tratta in questo caso di un'opzione che attualmente vale solo per il Gruppo del Personale dell'esercito e per gli organi di reclutamento.
- *Capoverso 2 lettera b*: l'Ufficio federale della protezione civile non figura più tra i servizi cui sono comunicati i dati, poiché in futuro non vi sarà più un passaggio automatico dal servizio civile alla protezione civile.

Art. 80a Gestione di atti

- *capoversi 1bis e 2bis*: dato che la competenza di decidere in merito alle domande d'ammissione passa dall'organo d'esecuzione alla commissione d'ammissione, occorre chiarire alcuni punti concernenti la gestione di dati e atti. La commissione d'ammissione è autorizzata a trattare gli atti inoltrati dai richiedenti e dai membri della commissione; non è tuttavia tenuta a costituire un archivio degli atti e dei dati concernenti la procedura stessa. La commissione d'ammissione viene inoltre autorizzata a trattare dati personali degni di particolare protezione riguardanti i richiedenti.
- Il *capoverso 5 lettera a* menzionerà d'ora in poi anche gli atti concernenti le persone che sono escluse dal servizio civile in applicazione dell'articolo 12 LSC.

Sezione 2: Disposizioni transitorie concernenti la presente modifica della LSC

Tutte le disposizioni transitorie attualmente in vigore possono essere abrogate, poiché non sono più applicabili. Tutte le pendenze dovute alla «Riforma Barras» sono state liquidate, e le decisioni sui relativi casi sono passate in giudicato.

Art. 81 Adegumento della durata del servizio civile ordinario

La parità di trattamento tra persone che prestano servizio civile e persone che prestano servizio militare impone di adeguare la durata del servizio. A partire dall'entrata in vigore di Esercito XXI i membri dell'esercito presteranno un numero minore di giorni di servizio. Per le persone già ammesse al servizio civile, il fattore è pertanto ridotto, e passerà da 1,5 a 1,3. Questo secondo adeguamento non avrà valore retroattivo, ma concernerà soltanto i giorni di servizio che all'entrata in vigore della revisione non saranno ancora stati prestati. Nel corso della procedura di consultazione ci è stato proposto di applicare il nuovo fattore a tutte le persone che devono prestare servizio civile, indipendentemente dal numero di giorni di servizio che esse hanno già prestato. In tal caso il fattore 1,3 avrebbe valore a partire dall'entrata in vigore della LSC. Ritentiamo che un'azione retroattiva di tale genere non sia opportuna: solleverebbe nuove questioni (cosa succede alle persone che hanno già prestato tutti i giorni di servizio dovuti? e alle persone che devono fornire prestazioni di lavoro, il cui obbligo deriva da una decisione retroattiva?) e aggirerebbe la volontà che il Legislatore esprimerà a suo tempo.

- *Capoverso 1 lettera a:* la riduzione operata in seguito all'adeguamento alla riduzione del numero di giorni di servizio militare avviene applicando il fattore grazie al quale il servizio civile resta più lungo del servizio militare. Se il numero di giorni di servizio militare sarà diminuito di 40 giorni (dagli attuali 300 a 260), il numero di giorni di servizio civile diminuirà di $40 \times 1,5 = 60$ giorni.
- *Capoverso 1 lettera b:* la riduzione del 13,33 per cento corrisponde alla riduzione del fattore da 1,5 a 1,3.

Art. 82 Licenziamento dal servizio civile

- *Capoverso 1:* è licenziato dal servizio civile chi ha raggiunto il limite d'età in cui, conformemente all'articolo 13 della legge militare, sarebbe licenziato dal servizio militare. Non riteniamo applicabile la proposta avanzata durante la procedura di consultazione di fare in modo che le persone che lo desiderino, possano restare a disposizione del servizio civile anche una volta prestati tutti i giorni dovuti. È vero che la legge militare riserva questa possibilità ad alcuni membri dell'esercito, ma tale disposizione è applicata solo nei casi in cui vi sia veramente bisogno di un'ulteriore collaborazione; una possibilità che nell'ambito del servizio civile non si presenterà.
- *Capoverso 2:* l'articolo 13 della legge militare introduce un disciplinamento particolare: chi occupa un grado a livello di truppa o un grado di sottufficiale (sono esclusi i sottufficiali di grado superiore) e che a 30 anni non ha ancora prestato tutto il servizio militare obbligatorio, è licenziato solo dopo aver prestato tutto il servizio, ma al più tardi una volta compiuto il 34° anno

d'età. Tale disciplinamento sarà in futuro applicato per analogia anche al servizio civile (cfr. il commento all'art. 11). Nelle disposizioni transitorie va tuttavia riservata la possibilità di licenziare tutte le persone che in precedenza hanno portato nell'esercizio un grado a livello di truppa e che hanno compiuto il 30° anno d'età. Ciò corrisponde al disciplinamento attualmente in vigore, che permette di licenziare dal servizio civile chiunque ha raggiunto il limite d'età, indipendentemente dal fatto che abbia prestato o meno tutti i giorni di servizio previsti. Dato che di regola le persone che prestano servizio civile esauriscono rapidamente i loro giorni di servizio, questa soluzione non comporterà praticamente alcuna disparità di trattamento.

Art. 83 Persone che sono state condannate ad una prestazione di lavoro

- *Capoverso 1*: la riduzione del numero di giorni di servizio prevista dall'articolo 81 non può essere applicata alle persone che, in base al diritto penale militare, sono state condannate ad una prestazione di lavoro. In merito a queste persone è stata presa una decisione passata in giudicato, che va pertanto eseguita e che non può essere modificata in un secondo tempo per via legislativa. Tali persone hanno rifiutato il servizio e sono pertanto state condannate ad una prestazione di lavoro in forza dell'articolo 81 capoverso 4 della legge penale militare. Gli obiettori di coscienza condannati ad una prestazione di lavoro prima dell'entrata in vigore della LSC (Riforma Barras), trasformata in una prestazione di lavoro nell'ambito del servizio civile, sono considerati soggetti al servizio civile, e pertanto può essere loro applicato l'articolo 81.
- *I capoversi 2 e 3* corrispondono al disciplinamento attualmente in vigore; si tratta di un semplice adeguamento redazionale. In tutti i casi la trasformazione in giorni di servizio civile dei giorni di prestazione di lavoro è già avvenuta ed è passata in giudicato. Il secondo periodo dell'attuale capoverso 1 può pertanto essere stralciato.

Art. 83a Estinzione del riconoscimento come istituto d'impiego

La decisione di riconoscere un istituto d'impiego ha durata indeterminata. Le decisioni favorevoli possono essere revocate solo a precise (e restrittive) condizioni, tra l'altro quando ciò è formalmente previsto da un testo di legge. L'articolo 83a permette di revocare i riconoscimenti pronunciati per le attività scientifiche, un ambito di intervento che è stato stralciato.

2.3.2 **Modifiche di altri testi normativi**

2.3.2.1 **Codice penale svizzero (CP)**

Art. 360^{bis} cpv. 2 lett. j (nuovo)

Questa modifica permette all'organo d'esecuzione di consultare i dati personali concernenti sentenze registrate nel casellario giudiziale centrale. Chi presenta una domanda d'ammissione al servizio civile è attualmente costretto ad allegare un estratto del casellario giudiziale. In particolare nel caso di domande a partire dalle scuole re-

clute, che vanno esaminate in ordine prioritario, sono sorte complicazioni quando tale estratto non era presentato in tempo. L'accesso on-line permette all'organo esecutivo di verificare direttamente e senza indugi i dati necessari. Il lavoro delle autorità responsabili della gestione del casellario giudiziale è inoltre alleggerito in misura corrispondente. L'articolo 16a ha pertanto rinunciato ad obbligare tutti i richiedenti ad allegare un estratto aggiornato del casellario giudiziale. È inoltre necessario poter accedere ai dati in questione anche quando, a causa di una sentenza, una persona deve essere temporaneamente o definitivamente esclusa dal servizio civile (art. 12).

2.3.2.2 Legge federale del 12 giugno 1959 sulla tassa d'esonazione dall'obbligo militare (LTEO)

Art. 8 cpv. 1^{bis}, 15 cpv. 2, 19 cpv. 2

La riduzione del fattore da 1,5 a 1,3 richiede una pari riduzione dei giorni che, in base alla LTEO, vanno prestati perché un servizio sia ritenuto assolto fino in fondo e non comporti pertanto l'imposizione di una tassa sostitutiva.

In procedura di consultazione alcuni Cantoni hanno chiesto che il metodo di calcolo della tassa sostitutiva, basato sul numero di giorni di servizio prestati, sia rivisto (art. 19 LTEO). Più in dettaglio, essi hanno suggerito di consentire alle persone che hanno già prestato il 90 per cento del loro servizio di versare solo ancora un decimo della relativa tassa sostitutiva in caso di rinvio del servizio o di licenziamento anticipato. In tal caso, il calcolo della tassa sostitutiva per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare andrebbe formulato in base al grado che esse ricoprono nell'esercito. Non intendiamo dare seguito a tale richiesta, innanzitutto poiché è stata avanzata solo da una minoranza di Cantoni, e inoltre poiché una riduzione della tassa sostitutiva fondata sui gradi non terrebbe conto del fatto che l'assoggettazione alla tassa ha la stessa durata per tutti i gradi. Non da ultimo, va considerato che una differenziazione di questo genere non sarebbe applicabile al servizio civile.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

Le seguenti modifiche hanno ripercussioni di ordine finanziario:

- *Riduzione del fattore da 1,5 a 1,3 (art. 8)* Tale riduzione può comportare due tipi di ripercussione finanziaria: da un lato i costi aumenteranno a causa dell'incremento delle domande d'ammissione, dovute ad una maggiore attrattiva del servizio civile, dall'altro scenderanno grazie alla diminuzione dei giorni di servizio.
- Per quanto concerne l'aumento del numero di domande: bisogna tenere conto del fatto che la durata del servizio civile influirà solo sulle persone che si attendono da questo servizio un minore impegno di quello che sarebbero tenute a prestare nell'esercito. Da un lato tale atteggiamento

non si fonda su un'esigenza morale. Dall'altro queste persone potrebbero considerare attrattivo non solo il servizio civile, ma anche il nuovo servizio militare, che offre nuove possibilità, come quella d'assolvere l'obbligo in un solo blocco, maggiori impieghi all'estero e così via. Inoltre, con ogni probabilità anche in futuro una persona che intende prestare il minor numero di giorni di servizio possibile cercherà di farsi riformare per ragioni mediche. È pertanto impossibile affermare ora con sicurezza che la riduzione del fattore comporterà un aumento del numero di domande e quindi un aumento dei costi. Già nel messaggio del 22 giugno 1994 che accompagnava la legge sul servizio civile avevamo stabilito che un mutamento della durata relativa in termini di decimi non avrebbe probabilmente avuto ripercussioni tangibili (FF 1994 III 1474). Anche riducendo il fattore, non pensiamo che il numero di domande prospettato nel messaggio del 1994 (al massimo 2500 domande all'anno) sarà mai raggiunto. Riteniamo che una modifica a breve termine della situazione sul fronte della politica di sicurezza potrebbe avere ripercussioni ben più forti che una riduzione della durata del servizio civile del 13 per cento circa.

- Per quanto concerne il numero di giorni di servizio civile: la riduzione del numero di giorni di servizio non comporterà con ogni probabilità una considerevole diminuzione dei costi dell'esecuzione. Il numero complessivo di giorni di servizio civile potrà forse diminuire, ma di pochissimo. Se al momento dell'entrata in vigore del servizio civile la maggior parte dei richiedenti aveva già effettuato la scuola reclute e uno o più corsi di ripetizione, ora il numero dei richiedenti che invece non ha mai prestato un solo giorno di servizio militare aumenta costantemente. La media dei giorni di servizio che ognuno è tenuto a prestare ammontava, al momento dell'entrata in vigore della legge, a circa 270 giorni. Attualmente si situa attorno ai 320 giorni e, in seguito ad una diminuzione della durata del servizio, potrebbe oscillare attorno ai 300 giorni circa. Non è pertanto possibile contare su risparmi sostanziali.
- *Impieghi in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza (art. 7a)*: i costi aumentano solo nei casi in cui l'organo d'esecuzione assume direttamente il ruolo di istituto d'impiego e fornisce alle persone che devono prestare servizio civile quanto previsto dall'articolo 29 (soldo, abiti da lavoro, vitto, alloggio, spese di trasporto per recarsi al lavoro), assumendosi nel contempo i costi materiali e mettendo a disposizione personale per preparare e dirigere gli impieghi. La portata dei costi che la Confederazione dovrà assumersi sarà disciplinata a livello d'ordinanza. Il budget globale attribuito annualmente all'organo d'esecuzione dovrebbe aggirarsi per lo meno attorno ai 100 000 franchi.
- *Superamento della durata complessiva del servizio in caso di impieghi all'estero (art. 8 cpv. 2)*: in questo caso la Confederazione non è confrontata a spese dirette, assunte invece dall'istituto d'impiego. I costi aumentano tuttavia dalla parte dell'indennità per perdita di guadagno, ma limitatamente, poiché il numero degli impieghi all'estero non dovrebbe, grazie alle ulteriori restrizioni previste, aumentare eccessivamente.

- *Svolgimento della procedura d'ammissione nei centri di reclutamento di Esercito XXI (cfr. n. 2.1.4.3):* l'eventuale decentralizzazione dello svolgimento della procedura d'ammissione comporterà senz'altro un aumento dei costi. Invece di un solo luogo di audizione, occorrerà prevederne numerosi altri, muniti della necessaria infrastruttura. Al fine di evitare lacune procedurali, saranno infatti necessari numerosi uffici in più, per costi compresi tra 500 000 e 1 milione di franchi all'anno, a cui si aggiungerebbero spese straordinarie per il trasloco, la ristrutturazione dei posti di lavoro, la conseguente fluttuazione del personale e così via. Queste spese supplementari non vanno tuttavia considerate isolatamente. Un'eventuale decentralizzazione della procedura d'ammissione va valutata nel quadro del nuovo modello di reclutamento di Esercito XXI: i suoi vantaggi andranno a favore innanzitutto delle persone tenute al servizio e dell'esercito. Il modello in questione intende limitare il numero di persone che, inizialmente dichiarate idonee al servizio, sono riformate solo dopo l'arruolamento. Chi non è idoneo al servizio militare va registrato come tale al momento del reclutamento, e non solo dopo aver prestato un determinato numero di giorni di servizio. Lo stesso obiettivo è applicato alla procedura d'ammissione al servizio civile: essa va strutturata in modo che chi intende prestare servizio civile non sia dapprima incluso nelle liste degli effettivi delle scuole reclute. Il conseguente risparmio sulle spese sarebbe considerevole.
- *Solo la commissione è responsabile della procedura d'ammissione (art. 18):* questo trasferimento di competenze non comporta alcun aumento dei costi, poiché la struttura della commissione non viene modificata (la neutralità dei costi su questo punto era uno degli obiettivi della revisione). La gestione amministrativa della procedura d'ammissione e il sostegno logistico ai lavori della commissione continuerà ad essere compito dell'organo d'esecuzione.
- *Copertura dei costi di trasporto per le audizioni (art. 18d):* svolgendosi la procedura d'ammissione nell'ambito del reclutamento, il servizio civile non sarà costretto ad assumersi spese di trasporto supplementari. Va tuttavia tenuto conto che al momento dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento circa la metà dei richiedenti che inoltrerà domanda avrà già concluso il reclutamento; il servizio civile dovrà pertanto ancora assumersi i costi di trasporto per un migliaio di casi. Di norma, finora circa il 60 per cento dei buoni trasporto (ca. 35 fr.) è stato riscosso. La nuova soluzione proposta comporterà un aumento delle spese annuali pari a circa 21 000 franchi.
- *Abolizione della Commissione di riconoscimento (art. 42):* sarà in questo modo possibile risparmiare circa 63 000 franchi all'anno.

3.2 Ripercussioni sul personale

Il piano finanziario e il mandato di prestazioni affidato all'organo preposto all'esecuzione del servizio civile per gli anni 2002-2005 prevedono che il tetto massimo di 10,5 posti approvato nel 1996 sarà portato a 38 posti (trattandosi di un istituto GEMAP, non saranno più considerati come impieghi statali ma come equivalenti di

credito). Questi posti sono necessari in seguito agli aumenti registrati negli ultimi quattro anni e tenuto conto delle decentralizzazioni previste per le audizioni: non sono pertanto conseguenza della presente revisione.

3.3 Ripercussioni economiche

Le ripercussioni economiche della presente revisione vanno essenzialmente in due direzioni:

- la riduzione della durata del servizio e la possibilità di prestare servizio civile già nei primissimi anni alleggeriscono la pressione sull'economia, in particolare sulle PMI e sui salariati coinvolti. La considerevole durata del servizio civile (450 giorni al massimo) comporta un notevole onere per tutte le PMI. In alcuni casi le persone che devono prestare servizio civile hanno incontrato difficoltà nella ricerca di un posto di lavoro. Con il nuovo fattore proposto (1,3), le persone che prestano servizio civile e i loro datori di lavoro saranno ancora svantaggiati rispetto alle persone che prestano servizio militare e ai loro datori di lavoro, ma in una misura più tollerabile;
- orientando il proprio operato in base alla pianificazione di obiettivi e programmi prioritari, il servizio civile potrà essere più utile a tutta la società (cfr. n. 2.1.3.1), senza tuttavia derogare al principio della neutralità sul mercato del lavoro. Potrà ad esempio focalizzare il suo intervento in casi di catastrofe e situazioni d'emergenza come pure in campo umanitario, settori nei quali il rischio della concorrenzialità con posti di lavoro è inferiore rispetto ad altri settori.

4 Programma di legislatura

Abbiamo annunciato la revisione parziale della legge sul servizio civile nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003, all'obiettivo 3 («La Svizzera, una patria per tutti i suoi abitanti - Un'identità per tutte le generazioni»), direttiva 3.1 («Sicurezza sociale e sanità») (FF 2000 2037).

La presente revisione si svolge parallelamente a quella della legge militare. Tenendo conto dei dibattiti parlamentari e di un eventuale referendum, è possibile lanciare l'entrata in vigore di questa nuova legislazione a tappe, già a partire dal 2003. L'integrazione della procedura d'ammissione al servizio civile nell'ambito dei contatti allacciati nei centri di reclutamento di Esercito XXI sarebbe possibile anche prima di questa data. Decisioni in tal senso spettano all'organo d'esecuzione, autonomo in questo ambito, e non dipendono dalla revisione della LSC.

5 Relazione con il diritto europeo

La legislazione sul servizio civile si fonda sull'obbligo generale di prestare servizio, che non presenta, entro i termini della presente revisione, alcun rapporto con il diritto europeo. È sempre applicabile quanto già stabilito nel messaggio del 22 giugno 1994 sulla LSC (FF 1994 III 1445).

6 **Basi giuridiche**

6.1 **Costituzionalità**

La presente revisione di legge non comporta alcun aspetto problematico dal punto di vista costituzionale. È ancora valido quanto già osservato a tale proposito nel messaggio del 1994.

6.2 **Delega di competenze legislative**

I seguenti articoli prevedono nuove deleghe di competenze legislative al Consiglio federale: articolo 4 capoverso 4, articolo 7a capoverso 3, articolo 8 capoversi 1, articolo 14 capoverso 4, articolo 16a capoverso 1, articolo 18 capoverso 4, articolo 18a capoverso 2, articolo 22 capoverso 3, articolo 36 capoverso 5 e articolo 83 capoverso 4.

2991

Indice

Compendio	5452
1 Parte generale	5454
1.1 Situazione iniziale	5454
1.1.1 Perché una revisione della legge sul servizio civile?	5454
1.1.2 Esperienze raccolte finora nell'ambito del servizio civile	5455
1.1.2.1 Procedura d'ammissione al servizio civile	5456
1.1.2.1.1 Procedura di prima istanza	5456
1.1.2.1.2 Procedura di ricorso	5457
1.1.2.1.3 Conseguenze del rifiuto di una domanda d'ammissione	5458
1.1.2.1.4 Numero delle persone tenute a prestare servizio civile	5459
1.1.2.1.5 Efficienza ed efficacia della procedura di ammissione	5459
1.1.2.2 Procedura di riconoscimento degli istituti d'impiego; panoramica sugli ambiti di intervento e sugli enti incaricati	5460
1.1.1.3 Impiego di persone tenute a prestare servizio civile	5462
1.1.1.3.1 Lavoro prestato	5462
1.1.1.3.2 Lavoro all'estero	5463
1.1.1.3.3 Problemi nella prestazione servizio civile	5464
1.1.1.3.4 Oneri fiscali per gli istituti d'impiego	5466
1.1.1.3.5 Efficienza ed efficacia degli impieghi	5466
1.1.3 Punti deboli della legge attualmente in vigore	5466
1.1.3.1 Mancano mandati e obiettivi precisi	5466
1.1.3.2 Manca un'autentica interpretazione dell'articolo 1 LSC	5467
1.1.3.3 L'audizione dei richiedenti è obbligatoria	5467
1.1.3.4 Persone richiedenti che non si presentano all'audizione	5467
1.1.3.5 Chiusura delle procedure disciplinari	5468
1.1.4 Il servizio civile in ambito europeo	5468
1.1.4.1 In generale	5468
1.1.4.2 Il servizio civile in Germania	5470
1.1.4.3 Il servizio civile in Austria	5472
1.2 Modello di servizio civile	5473
1.3 Revisioni necessarie in futuro al di fuori del presente disegno: modifiche del Codice penale militare	5474
1.4 Scopi della presente revisione della LSC	5474
1.5 Conclusione: un nuovo modello per «servizio civile del XXI secolo?»	5476
2 Parte speciale	5476
2.1 Contenuto della revisione	5476
2.1.1 Panoramica	5476
2.1.2 Reazioni alla revisione della legge militare, armonizzazione con il modello di Esercito XX (art. 11, 20, 81 e 82)	5477

2.1.3	Correzione di punti deboli della legge sul servizio civile	5477
2.1.3.1	Definizione di mandati ed obiettivi (art. 3a, 4, 7 e 7a)	5477
2.1.3.2	Manca una vera interpretazione dell' articolo 1 (art. 1 cpv. 2 e 3 e art. 18b)	5479
2.1.4	Adeguamenti per ottimizzare l' esecuzione del servizio civile	5481
2.1.4.1	Durata del servizio civile (art. 8)	5481
2.1.4.2	Servizio civile straordinario (art. 14)	5483
2.1.4.3	Presentazione della domanda, coordinamento del recluta- mento e della procedura d' ammissione (art. 16)	5483
2.1.4.4	Ottimizzazione della procedura d' ammissione (art. 18, 18a, 18c e 18d)	5484
2.1.4.5	Riconoscimento degli istituti d' impiego (art. 42 e 43)	5485
2.2	Risultati della procedura di consultazione	5486
2.2.1	Osservazioni generali	5486
2.2.2	Riassunto delle prese di posizione sulle disposizioni più importanti dell' avamprogetto di revisione	5486
2.2.3	Proposte intese a sviluppare ulteriormente l' avamprogetto posto in consultazione	5488
2.3	Commento al disegno di legge	5489
2.3.1	Modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo (Legge sul servizio civile, LSC)	5489
1.1.2	Modifiche di altri testi normativi	5519
1.1.2.1	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP)	5519
3	Ripercussioni	5520
3.1	Ripercussioni finanziarie	5520
3.2	Ripercussioni sul personale	5522
3.3	Ripercussioni economiche	5523
4	Programma di legislatura	5523
5	Relazione con il diritto europeo	5523
6	Basi giuridiche	5524
6.1	Costituzionalità	5524
6.2	Delega di competenze legislative	5524
	Legge federale sul servizio civile sostitutivo (Legge sul servizio civile, LSC) (Disegno)	5527