

# Referendum «Salvare il servizio civile!»

## Osservazioni introduttive

Il servizio civile permette agli astretti al servizio che per motivi di coscienza non vogliono prestare il servizio militare di adempiere il loro obbligo di servire con degli impieghi di servizio civile. Per provare il loro conflitto di coscienza gli astretti al servizio civile devono prestare 1.5 volte la durata del servizio militare (« prova dell'atto »<sup>1</sup>). Il servizio civile è ancorato dal 1992 nelle Costituzione federale. Grazie all'impiego degli astretti al servizio civile più di 5'000 istituti eseguono delle prestazioni che creano un elevato valore aggiunto per la società e l'ambiente. Grazie agli impieghi del servizio civile per esempio il personale di cura in una casa per anziani viene sgravato, una famiglia di contadini di montagna ottiene un sostegno per la cura delle superfici di compensazione ecologica o delle zone di protezione della natura vengono intrattenute.

Il servizio civile è efficace, ben organizzato, concreto ed è utile sia nel suo insieme che per ogni singolo civilista. La proposta di modifica della legge sul servizio civile è rivolta contro il servizio civile in quanto forma di servire e lo rimette fondamentalmente in questione. Dei principi importanti come l'uguaglianza di trattamento di tutti gli astretti al servizio o il diritto di poter far valere in qualsiasi momento un conflitto di coscienza e che questa richiesta sia trattata in modo adeguato sono minati. Come argomento principale per questo massiccio inasprimento si avanza il fatto che gli effettivi dell'esercito non siano garantiti a medio termine. Questo timore si basa principalmente su tre osservazioni:

1. Nell'ambito della riforma dell'esercito il momento del reclutamento è stato reso più flessibile. In questo modo mancano temporaneamente all'esercito un paio di migliaia di reclute che hanno rinviato il loro servizio obbligatorio.
2. A causa dello sviluppo demografico il numero dei 20-enni diminuisce leggermente in questi anni. Dal 2023 un aumento è però di nuovo previsto e dal 2029 la crescita sarà superiore rispetto alla situazione attuale.
3. Nei corsi di ripetizione delle singole unità si ritrovano nettamente in sottoeffettivo. Gli effettivi globali dell'esercito si situano tuttavia al di sopra del limite superiore definito dalla legge di 140'000 militari.

Contrastare questi presunti problemi con degli inasprimenti della procedura d'ammissione al servizio civile solleva delle domande: È un buon soldato colui che rimane nell'esercito solo perchè il prezzo da pagare per il passaggio al servizio civile è troppo elevato ? È un buon superiore colui che si è accomiato interiormente ? Ma soprattutto gli inasprimenti avranno delle ripercussioni positive sugli effettivi dell'esercito ? La conseguenza più probabile è che molti cercheranno di rimandare il loro servizio o di lasciare l'esercito attraverso la « via blu »

---

<sup>1</sup> La disponibilità a prestare un servizio civile di una durata nettamente più lunga del servizio militare vale come prova sufficiente del fatto che esiste un conflitto di coscienza nei confronti del servizio militare.

– anche se non avranno dei problemi di salute. Inoltre i conflitti di coscienza si presentano in modo assoluto e categorico. Colui che ha un conflitto di coscienza è molto vulnerabile. È per lui necessario che il legislatore abbia con lui un comportamento corretto. Il progetto non rispetta questo bisogno.

## Critica di fondo

La modifica della LSC minaccia delle importanti prestazioni del servizio civile per la società

Il valore aggiunto generato dal servizio civile per la società o l'ambiente è immediatamente avvertibile presso i rispettivi istituti d'impiego. Il servizio civile è ampiamente accettato nella società ed è apprezzato in quanto prezioso contributo per il bene di tutti. L'ammissione e l'esecuzione del servizio civile funzionano senza difficoltà. Con gli inasprimenti proposti il Consiglio federale pone i bisogni dell'esercito al di sopra di quelli della società civile. Egli stesso scrive nel messaggio sulla modifica della LSC: « Se dopo l'entrata in vigore della revisione saranno disponibili meno civilisti sul lungo periodo, a esserne interessati saranno soprattutto gli istituti d'impiego degli ambiti d'attività nei quali le risorse per lo svolgimento di compiti della società mancano o sono insufficienti ».

Questo concerne in particolare gli impieghi negli ambiti dei servizi sociali e dell'ambiente. Una restrizione dell'accesso al servizio civile avrebbe come conseguenza dei gravi effetti presso numerosi istituti d'impiego – con meno civilisti potranno di conseguenza anche essere svolti meno impieghi in favore della collettività. La diminuzione delle prestazioni toccherà l'insieme della società. Specialmente per i mestieri sanitari dove mancheranno dei giovani uomini il servizio civile riveste un ruolo molto importante. Le misure che contribuiscono a diminuire ulteriormente l'attrattiva del servizio civile non avranno tuttavia solo un effetto sugli istituti d'impiego e di conseguenza anche sullo svolgimento di lavori importanti per la natura e l'ambiente; esse avranno pure un effetto sulla possibilità di sensibilizzare dei giovani uomini sulle questioni sociali e ecologiche e di motivarli ad impegnarsi in questi ambiti anche attraverso il servizio civile.

La modifica della LSC viola dei diritti costituzionali e fondamentali

Diverse tra le otto misure proposte violano dei diritti costituzionali fondamentali:

- Diverse misure violano il principio di proporzionalità, il precetto dell'uguaglianza di trattamento e il principio di equivalenza. Secondo la misura 1 (« Minimo di 150 giorni di servizio ») una persona che dovesse presentare un conflitto di coscienza verso la fine dell'obbligo di servire deve prevedere a seconda del caso un servizio sostitutivo dieci, venti o addirittura cento volte più lungo rispetto ad oggi. Questo supera nettamente il fattore massimo di 2 (cioè il doppio dei giorni di servizio) riconosciuto internazionalmente e sarebbe inoltre in questo modo contrario al diritto internazionale.

- Le misure 2 (« Periodo d'attesa di 12 mesi ») e 5 (« Rifiuto dell'ammissione al servizio civile per i militari che non hanno più giorni di servizio da prestare ») mettono fondamentalmente in dubbio il diritto ad un servizio civile sostitutivo facendo in modo che gli astretti al servizio che hanno provato il loro conflitto di coscienza continuino ad essere chiamati a fare il servizio militare. Un conflitto di coscienza nei confronti del servizio militare può apparire in qualsiasi momento in particolare anche quando una persona ha acquisito una maggiore esperienza personale nell'esercito. Il fatto che poi la « prova dell'atto » venga inasprita con un ostacolo più alto rappresenta una trasgressione del patto dell'ONU sui diritti civili e politici.
- La misura 4 prevede che le persone nel servizio civile che hanno iniziato o terminato degli studi di medicina non possano mettere a profitto la loro esperienza lavorativa. Ciò contraddice il pensiero di milizia (che vuole far profittare la collettività delle conoscenze civili nell'ambito del servizio) e la situazione all'interno dell'esercito dove le competenze acquisite durante il servizio militare sono messe in valore e utilizzate anche nella vita civile.

La modifica della LSC è inutile: gli effettivi dell'esercito non sono minacciati.

Il Consiglio federale ha espresso in modo chiaro in tre rapporti del 2010, 2012 e 2014 che le partenze verso il servizio civile non minacciano il rinnovo degli effettivi dell'esercito<sup>2</sup>. Alla stessa conclusione è giunto il rapporto del « Gruppo di studio Sitema dell'obbligo di servire » di cui il Consiglio federale ha preso conoscenza nel 2016. Anche il censimento degli effettivi dell'esercito del 18 settembre 2019 ha mostrato che gli effettivi dell'esercito sono molto lontani da una minaccia: il 1° marzo 2019 gli effettivi dell'esercito superavano il numero consentito dalla legge. Il limite massimo legale per gli effettivi dell'esercito si situa attualmente ad un « massimo » di 140'000 e ne sono stati però contati 140'304. Allo stesso tempo le partenze verso il servizio civile sono diminuite del 8.5% nel 2018.

Gli effettivi mobilitabili dell'esercito sono ancora superiori a quanto afferma l'esercito: color che terminano la loro scuola reclute (SR) in maggio non viene contato negli effettivi dell'esercito fino alla fine dell'anno nonostante il fatto che questa persona può essere mobilitata in qualsiasi momento. Questo è valido anche per coloro che hanno assolto il loro ultimo corso di ripetizione (CR) ma che non hanno ancora raggiunto la fine del decimo anno di obbligo del servizio militare (anno del licenziamento). Inoltre non sono contati i militari che « a causa di motivi d'effettivo » non sono ancora stati incorporati in una formazione nonchè i militari in ferma continuata che hanno adempito il loro obbligo d'addestramento e sono ancora a disposizione durante quattro anni. Tutte queste diverse migliaia di militari potrebbero essere mobilitati in qualsiasi momento. Tuttavia statisticamente non sono contati come effettivi dell'esercito dal DDPS.

---

<sup>2</sup> «Servizio civile: gli effetti de regime della prova dell'atto» (solo in tedesco e francese). Adottato dal Consiglio federale il 23 giugno 2010, il 27 giugno 2012 e il 25 giugno 2014.

Nel messaggio sulla modifica della LSC il Consiglio federale ribadisce di non escludere che a medio termine « gli effettivi regolamentari<sup>3</sup> previsti dall'USEs di 100'000 militari possano essere a rischio qualora l'apporto annuo dovesse differire sensibilmente dai suddetti valori previsti ». Tradotto in modo comprensibile ciò significa che: Al momento non c'è assolutamente nessuna e a medio termine solo un'eventuale minaccia degli effettivi dell'esercito. Come « giustificazione » della necessità di un'immediata modifica della legge il Consiglio federale presenta solo il numero di militari istruiti annualmente il quale si è situato leggermente sotto il valore pianificato di 18'000 nel 2019. Ciò è tuttavia da ricondurre al cambiamento di sistema verso un'incorporazione più flessibile nell'esercito (inizio della SR tra il 19esimo e il 25esimo anno d'età). Questa situazione è riconosciuta anche dal DDPS nel suo comunicato stampa sul « Censimento degli effettivi dell'esercito 2019 » nel quale scrive che il basso numero di nuovi militari incorporati « è da ricondurre almeno in parte alla nuova flessibilità di accesso all'esercito ».

La modifica della LSC è inutile: L'esercito può risolvere da solo i suoi problemi. È comprensibile che non fa piacere all'esercito se dei militari che hanno terminato l'istruzione dopo la SR lasciano l'esercito in direzione del servizio civile. È però sorprendente che i motivi profondi di questa scelta non siano mai stati chiariti in modo dettagliato. L'attrattiva del servizio civile consiste nel fatto di fare qualcosa di utile. Di cose che hanno un senso nelle attività prestate solo dai militari ce ne sarebbero anche nell'esercito. Tuttavia, poiché quest'ultimo continua ad invocare la coscrizione universale ed i principi del comando e dell'obbedienza, l'esercito non ha finora affrontato la questione di come il servizio militare possa essere configurato come un servizio più utile ed importante per la collettività. Oggi il riferimento all'obbligo di prestare il servizio militare non basta più ; gli astretti devono essere motivati maggiormente e in un altro modo.

Per incorporare più persone nell'esercito ci sarebbe inoltre la possibilità di estendere ulteriormente il concetto di idoneità : non tutte le persone nell'esercito devono essere in grado di portare un pesante zaino come i granatieri di montagna. Sono sempre più richieste persone con una formazione specifica, per le quali è determinante il know-how piuttosto che la capacità fisica di combattimento. Con il concetto di « idoneità differenziata », l'esercito è stato in grado di aumentare il tasso di idoneità dal 63.7% al 68.4% solo tra il 2015 e il 2017. Con un reclutamento per anno di nascita di circa 36'000 uomini svizzeri, questo aumento rappresenta da solo 1'700 uomini supplementari sottoposti al servizio militare obbligatorio, che ogni anno vengono ulteriormente incorporati nella SR.

Il Consiglio federale dispone di ulteriori mezzi : ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 della legge militare, può aumentare o ridurre l'obbligo di servizio militare previsto dalla legge fino a cinque anni. Nel 2017 si è avvalso di questa competenza ed ha abbassato di due anni, da dodici a dieci anni, il limite d'età previsto all'articolo 19 dell'ordinanza sugli obblighi di servizio militare. Non ha senso che l'esercito sostenga allo stesso tempo che ci sono problemi di

---

<sup>3</sup> Gli effettivi regolamentari specificano il numero massimo di incorporazioni necessarie all'esecuzione dei compiti in caso di mobilitazione.

effettivi. Qualsiasi problema di reclutamento sarebbe risolto se l'obbligo del servizio militare – come previsto dalla legge – « per i membri della truppa ed i sottufficiali durasse fino alla fine del dodicesimo anno dal completamento della scuola reclute ». Inoltre, una proroga da uno a due anni dell'obbligo di servizio militare non avrebbe praticamente alcuna conseguenza per le persone colpite. Non ci sarebbe alcun cambiamento nel numero di CR e dei giorni di servizio.

Gli inasprimenti potrebbero danneggiare entrambe le istituzioni

Gli attuali inasprimenti della legge sul servizio civile mirano a ridurre il numero di partenze dall'esercito rendendo più difficile l'accesso al servizio civile per gli astretti che hanno completato la loro SR. Questi ultimi potrebbero reagire nei quattro seguenti modi ai maggiori ostacoli nel passaggio al servizio civile : (1) Potrebbero accettare le regole e cambiare comunque. (2) Potrebbero anticipare il prossimo inasprimento e presentare prima la loro domanda d'accesso al servizio civile. (3) Potrebbero cercare di passare per la « via blu » e lasciare il sistema del servizio obbligatorio per motivi medici. (4) Oppure potrebbero restare nell'esercito nonostante la mancanza di motivazione e trascorrervi i giorni rimanenti del loro servizio. Non è chiaro in quali proporzioni gli astretti sceglieranno queste quattro opzioni. Lo stesso Consiglio federale parte dal presupposto che « le partenze dall'esercito non diminuiranno linearmente in funzione della riduzione del numero di ammissioni al servizio civile ». A lungo termine, l'inasprimento potrebbe portare ad una situazione in cui sia il servizio civile che l'esercito avranno meno persone che svolgono il servizio.

## Critica delle singole misure

Misura 1: Numero minimo di 150 giorni di servizio

La misura viola il principio di proporzionalità e parità di trattamento. Porta a un importante peggioramento per coloro a cui rimangono da 1 a 100 giorni di servizio militare da svolgere. Il fattore che moltiplica il numero di giorni da svolgere aumenta esponenzialmente con la nuova proposta. Una persona a cui rimane un solo giorno di servizio dovrebbe invece svolgerne 150 di servizio civile, indipendentemente da qualsiasi conflitto di coscienza: 150 volte più del numero di giorni di servizio militare ancora da svolgere. Questo sistema renderebbe la prova dell'atto assurda e punirebbe, in particolare, coloro che hanno dato una possibilità all'esercito e che erano di principio disposti a prestare servizio militare.

La misura, rispettivamente il possibile fattore di conversione, determina quindi una chiara differenza di trattamento per gli astretti servizio civile e non è compatibile con l'uguaglianza giuridica. Le decisioni del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite e della Corte europea dei diritti umani affermano chiaramente che il servizio civile deve essere di natura civile e non punitivo. Un onere aggiuntivo, che corrisponde a più del doppio del servizio militare da svolgere, è internazionalmente riconosciuto come contrario al diritto. L'obbligo di svolgere 150 giorni di servizio civile per una persona con meno di 75 giorni di servizio

militare è pertanto contrario al diritto internazionale e apre la possibilità a procedimenti giudiziari dinanzi a organismi internazionali.

Nel giugno 2012, il Consiglio federale ha ritenuto che il fattore per il calcolo della durata del servizio civile non dovesse essere aumentato, in quanto «non necessario per quanto riguarda la situazione della politica di sicurezza, grava eccessivamente sia sull'economia sia sulle persone che svolgono il servizio civile, e potrebbe essere visto come una punizione e incentivato l'esclusione per ragioni mediche»<sup>4</sup>. Era anche giuridicamente insostenibile «prolungare o abbreviare la durata del servizio civile in base al numero di militi nell'esercito», perché «far dipendere la durata del servizio civile dal numero di effettivi dell'esercito viola il mandato costituzionale di cui all'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione federale e norme di diritto internazionale» e colpirebbe «tutti indipendentemente dal fatto che agiscano o meno sulla base di un conflitto di coscienza». Questa misura avrebbe inoltre «effetti negativi sull'economia».

Anche nella sua presa di posizione del 24 maggio 2017 sulla mozione 17.3006 «Modifica della legge sul servizio civile» della Commissione per la politica di sicurezza del Consiglio nazionale, il Consiglio federale ha affermato che la portata e la natura delle conseguenze negative di un adeguamento del fattore di calcolo dei giorni di servizio sono difficili da valutare e una previsione degli effetti sul numero di ammissioni al servizio civile o sugli effettivi dell'esercito non è possibile. Tuttavia, è prevedibile che un minor numero di persone soggette al servizio militare svolgerà un servizio personale. Inoltre, la disparità di trattamento delle persone astrette al servizio civile parrebbe una sanzione sproporzionata e non sarebbe compatibile con il principio dell'uguaglianza giuridica. Non è comprensibile il motivo per cui il Consiglio federale ora improvvisamente rinunci a obiezioni così forti senza nessuna discussione.

#### Misura 2: Periodo di attesa di 12 mesi

Un periodo di attesa di un anno per l'ammissione al servizio civile per i soldati che hanno completato la scuola reclute è un ostacolo burocratico discutibile ai sensi del diritto internazionale e costituzionale e contraddice chiaramente il principio applicabile del conflitto di coscienza. Infatti, nonostante la presenza di un conflitto di coscienza, le persone interessate dovrebbero continuare il loro servizio militare per un altro anno. Ciò porterebbe inevitabilmente ad un aumento delle richieste di rinvio del servizio durante il periodo di attesa. Nella migliore delle ipotesi, ci sarebbe un maggiore sforzo amministrativo per l'esercito. Nel peggiore dei casi, il periodo di attesa porterebbe al rifiuto di prestare servizio militare e quindi alla condanna alla reclusione da parte della giustizia militare. E questo era ciò che il popolo svizzero voleva evitare creando un servizio civile alternativo.

Anche il criterio del completamento della scuola reclute è arbitrario e porta a una chiara disparità di trattamento e ad un peggioramento per chi ha svolto molti giorni di servizio

---

<sup>4</sup>« Servizio civile: gli effetti de regime della prova dell'atto» (solo in tedesco e francese) del 27 giugno 2012



nell'esercito. Un conflitto di coscienza con il servizio militare e il conseguente diritto al servizio civile possono insorgere indipendentemente dalla durata del servizio militare o dalla funzione o grado nell'esercito e merita sempre la stessa protezione e attenzione immediata. La principale conseguenza della misura sarebbe presumibilmente quella di richiedere ai potenziali obiettori di decidersi per il servizio civile al più tardi verso la fine della scuola reclute. Come per la misura 1, il numero di persone che scelgono la «via blu» e che possono essere dichiarate inabili al servizio dovrebbe aumentare, poiché non vi è alcun periodo di attesa.

### Misura 3: Fattore 1.5 anche per sottoufficiali e ufficiali

Gli ufficiali e gli alti sottoufficiali devono svolgere il servizio militare per almeno 510 giorni, più del doppio rispetto ai soldati normali. Con l'attuale fattore di 1,1 se cambiano dopo 218 giorni di servizio hanno ancora 320 giorni di servizio civile davanti a loro. Con un totale di 540 giorni di servizio (circa 18 mesi), stanno già svolgendo un servizio significativamente più lungo rispetto agli astretti al servizio civile o militare. In considerazione della loro volontà iniziale di seguire una carriera militare con i relativi periodi di servizio supplementari più lunghi, si può anche presumere che un cambiamento verso il servizio civile abbia un fondamento importante e serio. Il fattore di calcolo ridotto dei giorni di servizio applicabili finora per sottoufficiali e ufficiali è quindi giustificato e soprattutto riguarda un numero limitato di casi.

Un'attuazione di questa misura porterebbe a superiori non motivati e/o un aumento delle partenze per motivi di idoneità.

### Misura 4: Nessun impiego che richieda studi in medicina umana, dentaria o veterinaria

Il divieto proposto per gli impieghi che richiedono studi in medicina non risolverà il problema dell'esercito di reclutare personale sanitario sufficiente. È inoltre contrario al principio di uguaglianza giuridica consentire a specialisti dell'esercito o della protezione civile di fare qualcosa che invece viene negato a chi svolge il servizio civile. Infine, la discriminazione nei confronti di una specifica professione è arbitraria e mina il sistema di milizia svizzera, che si basa sul principio secondo cui le capacità civili nell'esercito, la difesa civile e il servizio civile dovrebbero essere utilizzate nel modo più efficace possibile.

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

Il diritto umano all'obiezione di coscienza al servizio militare non conosce eccezioni per il tiro obbligatorio fuori servizio. Questo può anche innescare un conflitto di coscienza, soprattutto se deve essere realizzato in un periodo di quattro anni. Questa misura costituisce inoltre una violazione dei diritti fondamentali, in quanto i richiedenti potrebbero continuare ad essere chiamati a svolgere dei servizi attivi e di assistenza e in questo caso vi è il diritto all'obiezione di coscienza. L'esercito dovrebbe invece rivedere la procedura troppo complicata per l'ammissione al servizio senz'arma. Se i militari in servizio potessero prestare il servizio

militare senza armi fin dall'inizio senza ostacoli, verrebbe eliminato anche il piccolo numero di casi (meno di 50 all'anno) oggetto di questa misura.

#### Misura 6: Obbligo d'impiego annuale a partire dall'ammissione

Non c'è assolutamente alcuna ragione per questa modifica cosmetica della procedura. La richiesta è attualmente disciplinata in modo quasi identico nell'articolo 39 bis dell'ordinanza sul servizio civile ed i giorni di servizio civile sono già oggi eseguiti in modo molto affidabile. Con la sua gestione efficace e flessibile, l'Ufficio federale del servizio civile contribuisce in misura sufficiente a garantire che i civilisti completino generalmente tutti i giorni di servizio (2018: 98.2% del totale dei giorni di servizio). Solo in casi palesi (lunga malattia, emigrazione, morte, rifiuto totale) i civilisti non prestano tutti i giorni di servizio. L'argomento del Consiglio federale secondo il quale l'equivalenza dei servizi è da ricercare anche tramite il suo svolgimento durante la stessa fase della vita (periodo principale di regola tra i 20 e i 25 anni) è smentito dal fatto che il progetto di sviluppo futuro dell'esercito prevede di rendere flessibile il momento d'inizio della scuola reclute.

Misura 7: Obbligo di completare l'impiego lungo termine al più tardi nell'anno civile successivo all'ammissione giuridicamente vincolante, se la domanda è presentata durante la SR.

Con questa misura vessatoria si svantaggeranno in particolare gli astretti al servizio che saranno ammessi al servizio civile durante la scuola reclute estiva i quali saranno confrontati con dei tempi sproporzionatamente stretti poichè avranno approssimativamente un anno a disposizione per organizzare e prestare sei mesi di servizio. Ci sarebbe una grande disuguaglianza giuridica con coloro che passano al servizio civile in un altro momento dell'anno. Gli effetti sulla vita lavorativa o sulla formazione possono essere importanti perchè queste persone dovranno consacrare una grande quantità di tempo al servizio durante un periodo della durata di due anni civili. Non è accettabile che una misura per la riduzione dell'attrattività del servizio civile vada anche a scapito dei datori di lavoro e degli istituti di formazione e ancor meno sugli obblighi famigliari.