

## Dalla scelta di obiettare alla scelta di servire: per una riprogettazione del servizio civile in Italia

Emanuele Rossi e  
Francesco Dal Canto

**Un servizio  
che rischia  
l'eliminazione**

Stiamo vivendo una fase di possibile radicale riforma di due istituti (il servizio militare e il servizio civile) che impegnano un numero assai consistente di giovani del nostro Paese: una riforma che potrebbe condurre a un cambiamento assai forte (una vera e propria «rivoluzione») sia nel modo di esercitare la difesa (armata) del nostro territorio che nel sistema di *welfare* realizzatosi in Italia anche grazie all'apporto del servizio civile.

Come tutti sanno, infatti, il Governo ha recentemente presentato un disegno di legge per riformare la leva militare, eliminando di fatto (sebbene non formalmente, come si dirà) la coscrizione obbligatoria; pochi mesi dopo, ha approvato un'ulteriore proposta per la disciplina del servizio civile: il fatto che si tratti di due proposte distinte anziché di un'unica, articolata, proposta, potrebbe avere come conseguenza - nel caso di approvazione da parte del Parlamento della prima e non della seconda - l'eliminazione del servizio civile, come denunciato da una serie di soggetti e associazioni di ispirazione cristiana il 15 settembre 1999.

Di fronte a questa eventualità si è aperto un ampio dibattito nell'ambito della società civile e in particolare nel mondo dell'associazionismo, degli enti del terzo settore, e di tutti quelli che nel corso di questi anni hanno avuto modo di apprezzare la funzione svolta dal servizio civile non solo sotto il versante dell'utilità dei servizi resi dagli obiettori, ma anche nell'ottica della funzione di «educazione civica» e alla solidarietà che detto servizio ha realizzato per molti giovani.

Scopo di questo articolo è di fare in certa misura il punto della situazione, prevalentemente sotto l'aspetto giuridico, per capire la direzione verso la quale ci stiamo muovendo e cercare di offrire delle coordinate per meglio comprendere la posta in gioco.

## Il fondamento costituzionale del servizio civile nella prospettiva dell'obiezione di coscienza

La storia del servizio civile nel nostro Paese inizia, a livello legislativo, con la legge 15 dicembre 1972 n. 772, con cui è stata disciplinata l'obiezione di coscienza al servizio militare. Con tale legge lo Stato italiano ha riconosciuto in capo ad ogni cittadino sottoposto all'obbligo della leva il diritto a obiettare, vale a dire a far prevalere le ragioni della propria coscienza sull'obbligo di adempiere alla prestazione militare: ovviamente nelle sole ipotesi in cui il cittadino avverta e dichiari un contrasto insanabile tra la propria coscienza e l'obbligo indicato.

**Il diritto di obiettare come diritto inviolabile dell'uomo**

Il fondamento costituzionale di tale disciplina (si veda Pugiotto A., 1995), che opera come deroga rispetto al principio di obbligatorietà del servizio militare stabilito dall'art. 52, secondo comma, della Costituzione, è stato rinvenuto nell'art. 2 cost., a mente del quale «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità».

Al riguardo, la Corte costituzionale, in una decisione del 1991 (sentenza 16 dicembre 1991, n. 467), ha

offerto di tale situazione normativa una definizione particolarmente ricca e articolata, che può così riassumersi. Atteso che «la protezione della coscienza individuale si ricava dalla tutela delle libertà fondamentali e dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti all'uomo come singolo, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione», e che detta protezione è «commisurata alla necessità che quelle libertà e quei diritti non risultino irragionevolmente compressi nelle loro possibilità di manifestazione e di svolgimento a causa di preclusioni o di impedimenti ingiustificatamente posti alle potenzialità di determinazione della coscienza medesima», la «sfera di potenzialità giuridiche della coscienza individuale rappresenta (...) un valore costituzionale così elevato da giustificare la previsione di esenzioni privilegiate dall'assolvimento di doveri pubblici qualificati dalla Costituzione come inderogabili (c.d. obiezione di coscienza)».

Tale decisione è particolarmente significativa in quanto in essa la sfera di azione della coscienza individuale non è colta (nella fattispecie cui si riferisce la decisione, sebbene la portata generale dell'affermazione induce a ritenerla non ad essa circoscritta) come un ambito segnato all'esterno dai confini dei vincoli di appartenenza allo Stato (caratterizzati dai doveri pubblici qualificati come inderogabili dalla Costituzione), ma come libertà che supera e travolge quegli stessi confini. Tuttavia, la restante parte della pronuncia tende a ricondurre dette affermazioni in un ambito di bilanciamento: affinché, infatti tale libertà non sia tale da porre nel nulla le ragioni dell'appartenenza, che si sostanziano - a livello costituzionale - nel vincolo di solidarietà che lega gli individui appartenenti allo stesso Stato, la Corte richiama il criterio di ragionevolezza: l'unico in grado di imporre «al legislatore, nel suo discrezionale bilanciamento dei valori costituzionali, di poter restringere il contenuto di un diritto inviolabile dell'uomo soltanto nei limiti strettamente necessari alla protezione dell'interesse pubblico sottostante al dovere costituzionale contrapposto».

**Il nesso  
tra obiezione  
di coscienza  
e libertà religiosa**

Altro principio posto a base del «diritto ad obiettare» è stato rinvenuto nell'art. 19, in base al quale «tutti hanno diritto di professare la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata»: si è ritenuto al riguardo, soprattutto da parte degli studiosi di diritto ecclesiastico, che tale disposizione sia fondante una generale libertà di coscienza, intesa come libertà di vivere e operare secondo i propri convincimenti interiori. Peraltro, che esista un nesso molto stretto tra obiezione di coscienza al servizio militare e libertà religiosa è dimostrato da quanto stabilito dall'Intesa tra lo Stato e l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, recepita con legge 22 novembre 1988 n. 516, ove si prevede - in analogia con quanto disposto da altre Intese - che «la Repubblica italiana, preso atto che la Chiesa cristiana avventista è per motivi di fede contraria all'uso delle armi, garantisce che gli avventisti soggetti all'obbligo del servizio militare siano assegnati, su loro richiesta e nel rispetto delle disposizioni sull'obiezione di coscienza, al servizio militare civile».

Secondo altri, il diritto in esame potrebbe dedursi anche dal principio che tutela la libertà personale (art. 13 cost.), da intendersi non soltanto nella sua dimensione di «libertà di disporre del proprio corpo», ma come tutela della libertà psicofisica di ciascun individuo, colta nella sua naturale inscindibilità. In tale senso potrebbe invocarsi anche l'art. 21 cost., secondo il quale «tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione», e ritenendo l'obiezione di coscienza quale forma di manifestazione del proprio pensiero.

**La difesa della  
Patria: un dovere  
che può essere  
adempiuto  
in due modi**

Come poi ha precisato ancora la Corte costituzionale (sentenza 24 maggio 1985, n. 165), l'obietto che svolga un servizio civile alternativo non viene meno al «sacro dovere di difesa della Patria» sancito dal primo comma dell'art. 52, che rappresenta anzi un «inderogabile dovere di solidarietà politica *per tutti i cittadini*»: il servizio civile sostitutivo, infatti, «non si traduce assolutamente in una deroga al dovere di difesa della pa-

tria, ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato». In sostanza, secondo la Corte, il dovere di difesa della Patria può essere adempiuto in due modi: o attraverso la prestazione del servizio militare ovvero attraverso la prestazione di un servizio civile.

Da ciò si ricava un altro e importante fondamento costituzionale del servizio civile: l'essere questo un modo per adempiere al generale dovere di «difesa della Patria», così consentendo una lettura evolutiva del concetto di «Patria»: non più riferito al territorio dello Stato e alla tutela dei suoi confini esterni, ma corrispondente ai valori comuni e fondanti il nostro ordinamento, e perciò, in ultima analisi, ai principi della Repubblica democratica (Consorti P., 1997).

## Una breve storia (giuridica) del servizio civile in Italia

Come detto, a colui che si fosse trovato in una situazione di conflitto tra l'obbligo di prestare il servizio militare e la propria coscienza la legge del 1972 aveva offerto un'alternativa: quella di svolgere un servizio diverso relativamente alle modalità di prestazione (servizio militare non armato) ovvero in relazione alla natura stessa del servizio da svolgere (servizio sostitutivo civile).

Affinché tuttavia questa scelta del giovane chiamato alle armi non risultasse una scelta «di comodo», il legislatore del 1972 l'aveva accompagnata con alcuni elementi finalizzati a offrire la possibilità di valutare la serietà dei motivi sulla cui base un giovane si dichiara obiettore di coscienza e viene ammesso, a seguito di ciò, a compiere un servizio civile alternativo a quello militare. Il primo elemento, che potremmo definire indiretto, sulla cui base il legislatore presumeva la «serietà» dell'obiettore, faceva leva sulla maggiore durata del servizio civile, nella convinzione che l'accettazione di un sacrificio fosse segno di profondità nelle motivazioni. Un secondo livello agiva invece in modo più di-

**La legge del '72:  
un doppio  
sbarramento  
agli obiettori  
«di comodo»**

retto, richiedendo che la domanda dell'aspirante obiettore fosse esaminata ed (eventualmente) accolta da un'apposita commissione (chiamata in dottrina, un po' sprezzantemente, «tribunale delle coscienze») istituita presso il Ministero della Difesa. Con questo doppio sbarramento, il legislatore del 1972 aveva ritenuto di porre un freno ai cosiddetti «obiettori di comodo», in modo che il mancato adempimento di un obbligo costituzionale (quello di svolgere il servizio militare) fosse conseguenza dell'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito (la libertà di coscienza).

Tuttavia, quel doppio sbarramento è venuto meno a seguito di due fondamentali interventi: della magistratura amministrativa da un lato, e della Corte costituzionale dall'altro. In primo luogo, infatti, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con una sentenza del 1985, stabilì che l'esame della commissione ministeriale non poteva sindacare la profondità dei motivi dell'aspirante obiettore, ma solo la loro «non manifesta infondatezza», così sostanzialmente svuotando di significato il ruolo del «tribunale delle coscienze».

**La sentenza dell'89  
della Corte  
Costituzionale**

Successivamente, la Corte costituzionale (con sentenza n. 470/1989) ha dichiarato incostituzionale la previsione di una maggiore durata del servizio civile rispetto al servizio militare, affermando che «anche la durata deve essere in linea di principio uguale per tutti, salvo le deroghe razionalmente e ragionevolmente richieste dalla natura intrinseca del servizio» (e mai, quindi, per ragioni «punitive» ovvero come prova di sincerità dei motivi di obiezione).

Di tale mutamento ha preso atto la nuova legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare, con cui è stata integralmente modificata la precedente: si tratta della legge 8 luglio 1998 n. 230, giunta al termine di un iter legislativo assai lungo e tormentato, segnato da vicende anche di assai dubbia linearità sia sul piano politico che su quello più strettamente giuridico-costituzionale (tali vicende sono riportate e descritte assai efficacemente, da ultimo, da Cipriani D., 1999).

**La legge 230/98**

Numerose e di un certo significato complessivo sono state le novità introdotte dalla legge: quelle che

più interessano in questa sede, in quanto connesse alla prestazione del servizio civile, riguardano la durata del servizio, l'ambito nel quale deve essere esercitato, la struttura amministrativa preposta ad esso.

Quanto alla durata, l'art. 9, quarto comma, della legge la equipara, in linea di massima, a quella del servizio militare di leva, stabilendo che in essa deve rientrare sia un periodo di formazione che un periodo di attività operativa. Quanto al primo, è tuttavia prevista la possibilità di disciplinare mediante convenzione «i casi nei quali può essere previsto un periodo di addestramento aggiuntivo presso l'ente o l'organizzazione in cui verrà prestata l'attività operativa».

Con riguardo invece all'ambito, la legge introduce il criterio dell'«area vocazionale»: in sostanza si stabilisce che «l'assegnazione dell'obiettore al servizio civile deve avvenire, fatte salve le esigenze del servizio e compatibilmente con le possibilità di impiego, entro l'area l'area vocazionale e il settore di impiego da lui indicati».

E infine, accogliendo una richiesta fortemente sostenuta nella società civile, si è sottratta la gestione amministrativa del servizio civile al Ministero della Difesa, attribuendola a un apposito ufficio (Ufficio nazionale per il servizio civile, successivamente rinominato e trasformato nell'Agenzia nazionale per il servizio civile con decreto legislativo n. 303/1999) istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si tratta di tre novità di un certo rilievo che nelle proposte di istituzione del servizio civile (obbligatorio o volontario) sono state riprese e confermate.

Dalla rassegna dell'evoluzione giuridica della materia si evince dunque come il servizio civile sia sorto e si configuri ancora nel nostro Paese come conseguenza di un obbligo costituzionale da un lato (il dovere di difesa della Patria e il «conseguente» obbligo di prestare il servizio militare) e di un diritto riconosciuto dal legislatore perché fondato su principi costituzionali (il diritto all'obiezione di coscienza). L'esigenza di disciplinare il servizio civile volontario svolto da giovani di sesso femminile (l'«anno di volontariato sociale»), in-

**Ripensare  
il fondamento  
costituzionale  
del servizio civile**

sieme a quella di istituire un servizio civile obbligatorio o di prevedere un servizio civile volontario a fronte del venire meno dell'obbligo di prestare il servizio militare, inducono ora a ripensare il fondamento costituzionale del servizio civile e a ricercare nella Costituzione altri principi che ne sostanzino la logica e la ragione giustificatrice.

## Le proposte di legge in materia di servizio civile obbligatorio presentate nel corso della XIII legislatura

Nel corso della XIII legislatura - e prima che il recente disegno di legge di riforma della leva militare ne mutasse completamente la prospettiva - sono stati presentati in Parlamento, sia su iniziativa parlamentare (spesso dietro sollecitazione di talune organizzazioni della società civile) che da parte del Governo Prodi, una decina di progetti di legge volti all'istituzione di un *servizio civile nazionale*. Di essi, sette fanno riferimento a un servizio di tipo obbligatorio; gli altri, presentati in tempi più recenti, prevedono invece un servizio a titolo volontario. Con riferimento a questi ultimi, occorre in particolare dare conto della proposta presentata alla Camera dagli onorevoli Spini e altri (progetto n. 5218), la quale, nel prevedere la riorganizzazione del servizio militare nel senso di abolire, salvo casi eccezionali, la leva obbligatoria, stabilisce altresì contemporaneamente l'istituzione di un servizio civile volontario, da espletarsi secondo le modalità e le forme già previste dalla legge sull'obiezione di coscienza n. 230 del 1998. Si segnalano inoltre, in questo gruppo, anche i progetti n. 2267, presentato alla Camera dagli onorevoli Sbarbati e La Malfa, e n. 1290, presentato al Senato dal parlamentare De Carolis.

Per quanto riguarda invece i primi (progetti nn. 3400, presentato alla Camera dall'on. Sospiri di An, 2726, presentato alla Camera dall'on. Chiavacci dei Ds, 2028, presentato alla Camera dagli onorevoli Albanese e altri del Ppi e dei Ds, 1382, presentato dal sen.

**Rendere autonomo  
il servizio civile  
dall'obiezione di  
coscienza**

Agostini del Ppi, 2118, presentato dal Governo Prodi al Senato, 1165, presentato dal sen. Nava del Ccd, e infine 1015, presentato dal popolare Bedin al Senato), l'obiettivo comune, pur se perseguito con modalità anche assai differenti, era quello di rendere in un certo senso autonomo l'istituto del servizio civile dalla disciplina della legge n. 772 del 1972, che di fatto lo aveva per decenni limitato entro i ristretti confini dell'obiezione di coscienza. Volendo di seguito dare conto, per sommi capi, delle principali linee direttrici lungo le quali si muovevano tali progetti - ciò che appare necessario al fine di comprendere, in tutti i suoi numerosi passaggi, l'evoluzione che sta conoscendo il tema del servizio civile negli ultimi anni - non si può non prendere le mosse dalla proposta che ha rappresentato (e non solo perché ha cronologicamente preceduto le altre) la fonte di ispirazione per quasi tutti gli altri, e cioè quella della Caritas Italiana e della Fondazione «Emanuela Zancan», presentata ufficialmente a Roma nel 1996.

## La proposta Caritas-Fondazione Zancan del 1996

Nel prendere in esame tale progetto, avendo peraltro cura di volta in volta di segnalare le differenze riscontrate in alcuni degli altri, converrà innanzi tutto tenere presenti le tre parti in cui esso può suddividersi: quella relativa ai principi costituzionali richiamati a fondamento della riforma, quella concernente il profilo soggettivo, cioè l'area dei soggetti obbligati, i loro diritti e i loro doveri e, infine, quella riguardante il profilo organizzativo, relativo ai vari istituti e organi previsti.

**Dalla scelta di  
obiettare alla scelta  
di servire**

Con riguardo al primo punto, più ampiamente sviluppato in altra parte di questo articolo, ci limitiamo a segnalare che la proposta Caritas-Zancan esplicitamente si richiamava, al pari di quanto avrebbero fatto successivamente, con lievi differenze, la maggior parte delle altre proposte, una serie di principi costituzionali

quali il «sacro dovere di difendere la patria» (previsto dall'art. 52), come interpretato dalla Corte costituzionale nel senso estensivo sopra indicato; il principio di solidarietà (enunciato dall'articolo 2 e interpretato nel senso che si dirà successivamente), nonché quello derivante dal disposto dell'art. 4, secondo comma, secondo il quale «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società». Come può notarsi, si usciva dalla logica che aveva giustificato l'introduzione dell'obiezione di coscienza, e si ragionava in una prospettiva diversa: quella di concepire il servizio civile non solo come obbligazione alternativa alla prestazione del servizio militare, ma come modo per vivere e realizzare la solidarietà, sia in funzione del progresso della società che come strumento per educare i giovani in tale direzione. Dalla «scelta di obiettare», pertanto, ad un'auspicata «scelta di servire».

#### **I soggetti coinvolti**

Riguardo ai soggetti interessati alla prestazione del servizio civile, il testo predisposto dalla Caritas Italiana e dalla Fondazione «Emanuela Zancan» individuava due generali categorie: quella dei giovani di sesso maschile, in servizio obbligatorio, e quella delle ragazze, per le quali lo svolgimento del servizio era previsto come scelta volontaria. Rientravano quindi nella categoria dei soggetti obbligati, oltre ai giovani dichiarati obiettori di coscienza, in primo luogo i soggetti che, pur essendo già arruolati, sarebbero stati dispensati dal servizio militare per eccedenza del contingente di leva rispetto alle esigenze delle Forze armate (gli esuberanti); in secondo luogo, si faceva riferimento ai giovani che erano stati riformati in quanto inabili al servizio militare (riformati), qualora essi fossero comunque ritenuti idonei, a giudizio degli organi preposti alla leva, alla prestazione del servizio civile. La normativa prevedeva, a questo proposito, soltanto tre casi di inidoneità al servizio civile, corrispondenti a condizioni psicofisiche di rilevante gravità, per cui risultava evidente lo scarto tra l'area delle condizioni di salute necessarie per essere considerati abili al servizio militare e quella,

ben più circoscritta, dei requisiti necessari per lo svolgimento del servizio civile.

Riguardo alle donne, come si è anticipato, se ne prevedeva l'ammissione su richiesta e se, al momento di presentare la domanda, fosse stato compiuto il diciottesimo e non superato il ventiseiesimo anno di età. Al fine di agevolare la partecipazione al servizio di questa importante componente volontaria, si era inoltre introdotta la possibilità per le giovani in servizio di godere, per giustificati motivi, della concessione di aspettativa, fino ad un massimo di due volte e per un periodo complessivo comunque non superiore a dodici mesi.

I giovani coinvolti nel servizio civile, sia a livello obbligatorio che volontario, potevano inoltre presentare all'Ufficio nazionale (di cui si dirà più avanti) una dichiarazione nella quale indicare «le proprie scelte in ordine all'area vocazionale e al settore d'impiego, ivi compresa l'eventuale preferenza per il servizio gestito da enti del settore pubblico o del settore privato, designandone fino a dieci nell'ambito di una regione prescelta». Si coordinava con tale previsione (ripresa dalla legge n. 230/1998 sull'obiezione di coscienza) il dovere dell'amministrazione, nei limiti delle possibilità concrete di impiego e delle esigenze del servizio, di operare le assegnazioni dei giovani tenendo conto delle loro richieste.

Per quanto concerne infine la disciplina relativa alla durata del servizio civile, alla possibilità di prestare lo stesso all'estero, ai diritti e ai benefici collegati alla prestazione del servizio, alle attività incompatibili con esso, alle sanzioni penali e disciplinari, il criterio ispiratore del progetto Caritas-Zancan era essenzialmente teso a evitare disparità di trattamento con i militari in servizio di leva.

**Le differenze con  
altre proposte**

La disciplina ora descritta, concernente il profilo soggettivo della proposta, veniva ripresa da taluni progetti di legge (nn. 1015, 1165 e 2028, citati), mentre in altri si prevedevano differenze anche significative: in particolare, il disegno di legge presentato al Senato dal Governo Prodi nel febbraio del 1997 (n. 2118) riduce-

va in modo significativo le categorie di soggetti obbligati alla prestazione del servizio civile, limitandole agli obiettori di coscienza e ai cittadini abili al servizio militare che avessero manifestato la propria preferenza per il servizio civile, purché non necessari per il soddisfacimento delle esigenze delle forze armate. Inoltre, potevano prestare il servizio civile, ma soltanto a titolo volontario, gli esuberanti rispetto alle esigenze delle Forze armate, i riformati e le donne.

I progetti presentati dai parlamentari Sospiri (n. 3400, An) e Chiavacci (n. 2726, Ds), convergevano nel ritenere obbligati alla prestazione del servizio, oltre che gli stessi obiettori, anche quanti dichiarassero di preferire il servizio civile (salvo copertura dei contingenti militari).

Differenze di notevole peso riguardavano inoltre, rispetto al progetto Caritas-Zancan, la durata del servizio civile: mentre nel primo (come in quelli presentati da esponenti del Ppi, del Pds e del Ccd), infatti, essa veniva parificata a quella del servizio militare, nel disegno di legge del Governo, così come anche in quello di An, la stessa veniva integrata con l'aggiunta di tre mesi da dedicare alla formazione.

Da notare infine, anche per quanto riguarda i diritti e i doveri dei giovani in servizio civile, che la volontà dichiarata dal Governo di parificare la loro condizione a quella dei militari non trovava effettivo riscontro nella normativa, prevedendosi anzi, significativamente, che ai militari di truppa in servizio di leva venisse concesso, a partire dal sesto mese, un assegno integrativo mensile in relazione ai particolari rischi connessi alle attività svolte. A ciò si aggiungeva, sempre a testimoniare una programmatica azione disincentivante verso il servizio civile, pure la previsione di un netto favore per i militari in relazione alla possibilità di spendere i titoli professionali acquisiti nel corso del servizio militare nei concorsi pubblici.

Quanto ai profili organizzativi, il progetto Caritas-Zancan prevedeva alcuni nuovi istituti nonché una serie di modifiche rispetto al funzionamento di taluni organi già previsti dalla legge n. 772. Il disegno della

nuova organizzazione si realizzava su tre livelli principali, che potevano così individuarsi: 1) il livello centrale, con l'attribuzione di competenze all'Ufficio centrale presso la Presidenza del Consiglio (poi istituito, come si è detto, dalla legge n. 230/1998); 2) il livello regionale, nell'ambito del quale si curavano, da una parte, i rapporti con i singoli soggetti in servizio civile, e dall'altra quelli con gli enti coinvolti nelle relative attività; 3) infine, il livello degli enti convenzionati.

Circa le competenze dell'Ufficio per il servizio civile nazionale, si prevedeva che i nominativi dei soggetti obbligati fossero trasmessi, da parte del Ministero della Difesa, all'Ufficio suddetto, provvedendo quest'ultimo successivamente a formare le liste del servizio civile. Da tale momento soltanto l'Ufficio centrale aveva l'onere di assolvere ai compiti relativi alla gestione del servizio civile su scala nazionale, essendo di sua competenza sia il compito di assegnare i giovani alle sedi previste (sulla base delle indicazioni provenienti dalle regioni o dalle due province autonome) sia quello di provvedere al collocamento in congedo dei soggetti interessati.

L'Ufficio centrale realizzava inoltre una collaborazione fattiva, finora assai difficile per le strutture militari, con i livelli inferiori prima indicati: a questo proposito era suo compito predisporre gli schemi di convenzione ad uso delle regioni e preparare i programmi dei corsi di formazione per i giovani, il cui concreto svolgimento veniva tuttavia fatto rientrare nelle competenze delle regioni.

Riguardo a queste ultime, oltre a curare i rapporti sia con i giovani in servizio civile che con gli enti convenzionati, esse dovevano altresì curare la tenuta degli Albi degli enti convenzionabili (rimanendo peraltro aperta la possibilità, per i soli enti a carattere nazionale, di essere iscritti in un Albo unico e di stipulare la convenzione direttamente con l'Ufficio centrale), l'iscrizione ai quali sarebbe avvenuta su domanda e in presenza di precisi requisiti, finalizzati a garantire la serietà e l'idoneità dell'ente alla gestione del servizio civile.

Sarebbero state ancora le regioni ad avere la facoltà di stipulare, con i soggetti inseriti negli Albi, le convenzioni, basate su schemi-tipo predisposti dall'Ufficio centrale, dietro presentazione di precisi progetti di impiego in rapporto alle finalità istituzionali dei diversi enti. Tali convenzioni avrebbero potuto prevedere, al di là di quelli *standard* necessari per l'iscrizione agli albi, requisiti ulteriori, tipici di un certo settore di intervento, venendosi così a realizzare, per gli enti, una sorta di doppio livello di idoneità, a tutto vantaggio della qualità del tipo di servizio civile offerto.

La proposta Caritas-Zancan si preoccupava inoltre, allo scopo di garantire ulteriormente la qualità del servizio, di rafforzare l'apparato dei controlli, vero punto dolente degli ultimi anni: ad esempio, nel caso in cui l'ente già iscritto all'Albo si fosse dimostrato, a una verifica successiva, non più in possesso dei requisiti di convenzionabilità, oppure se avesse violato il contenuto delle convenzioni stesse, la regione territorialmente competente avrebbe potuto rispettivamente disporre la cancellazione dall'albo o provvedere alla sospensione o risoluzione della convenzione.

Era infine prevista l'istituzione di una Consulta nazionale e di una Consulta regionale per il servizio civile (quali organi di consultazione per l'Ufficio centrale e per le regioni), una particolare attenzione alla formazione dei giovani, nonché dei contributi statali e/o regionali agli enti allo scopo di incentivare la qualificazione degli ambiti in cui il servizio civile doveva svolgersi.

Rispetto all'organizzazione appena descritta, mentre la maggior parte degli altri progetti disciplinava tale aspetto assai superficialmente, il disegno di legge del Governo presentava due significative varianti: all'Ufficio centrale, che prendeva qui il nome di Agenzia nazionale per il servizio civile, venivano affidati anche i compiti sopra demandati al livello regionale (ad esempio, le convenzioni venivano stipulate soltanto con l'Ufficio, per quanto *sentite* le regioni), finendosi per realizzare una struttura assai più accentrata nella quale le regioni si sarebbero trovate di fatto ad avere un ruo-

lo essenzialmente di contorno; veniva meno, inoltre, così come nella maggior parte degli altri progetti presentati, il ricordato doppio livello di requisiti di cui dovevano essere titolari gli enti per accedere alle convenzioni.

## La riforma della leva secondo il disegno di legge presentato dal Governo D'Alema

Nell'ottobre del 1999 il Governo presieduto dall'onorevole D'Alema ha presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge delega per la riforma del servizio militare, che si propone, come ampiamente riportato dagli organi di informazione, di modificare integralmente, in armonia con i modelli di difesa degli altri paesi europei, la logica e l'assetto delle Forze armate italiane. Nel dare conto in termini essenziali del progetto, occorre innanzi tutto sottolineare come lo strumento normativo prescelto dal Governo sia stato quello della legge delega: in forza di essa, tornerebbe al Governo, successivamente all'eventuale approvazione parlamentare, la responsabilità di un numero assai rilevante di scelte lasciate impregiudicate dalla legge. A titolo di esempio, sarà il Governo che, pur nell'ambito dei criteri indicati (art. 4), deciderà come realizzare la progressiva riduzione della chiamata obbligatoria alle armi, così come sarà lo stesso esecutivo (nell'ipotesi, ovviamente, che il Parlamento approvi la proposta così come presentata) a dover dare concretezza alle numerose ipotesi di incentivi e agevolazioni previsti a vario titolo dalla proposta.

**Al limite  
della compatibilità  
con la Costituzione**

Per quanto riguarda il contenuto normativo del disegno di legge, la novità di maggiore rilievo riguarda la previsione di un progressivo passaggio verso un esercito di professionisti, con contestuale e graduale abolizione della leva militare. La realizzazione di tale obiettivo, a fronte del secondo comma dell'art. 52 della Costituzione (secondo il quale, lo si ricorda, il «servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge»), viene effettuata con una «trovata» piuttosto

**Diretrici del  
passaggio al nuovo  
modello di difesa**

sto ardita, ai limiti della compatibilità con il testo costituzionale: si prevede infatti, all'art. 2 del progetto, che, tra le varie componenti del personale militare, ne venga mantenuta una reclutata obbligatoriamente, ma soltanto nei casi eccezionali della dichiarazione dello stato di guerra e della «crisi interna o internazionale» accertata dal Parlamento, e comunque sempre sulla base di un atto di autorizzazione delle Camere. Di fatto, quindi, l'obbligo militare viene abolito, ma, al fine di non violare in modo palese il disposto costituzionale, e nella probabile consapevolezza che la revisione costituzionale dell'art. 52 sia una strada non percorribile, lo si mantiene formalmente in vita, benché ridotto ad entità simbolica.

Il disegno di legge prevede inoltre l'indicazione delle principali linee direttrici lungo le quali si dovrà realizzare il passaggio verso il nuovo modello di difesa, che dovrebbe andare a regime al termine di un triennio di sperimentazione (art. 4). Si stabilisce innanzi tutto la progressiva riduzione, ad esclusione dell'Arma dei carabinieri e del Corpo delle capitanerie di porto, dell'organico complessivo delle Forze armate, fino al raggiungimento di 190 mila unità (art. 3), mentre, già nel triennio sperimentale (2000-2002), si prevede il reclutamento di circa 40mila volontari (art. 4), di cui circa tre quarti in ferma prefissata e il resto in servizio permanente.

Il servizio di leva obbligatorio nel triennio sperimentale verrà progressivamente ridotto, dando priorità al reclutamento del personale che può essere impiegato entro cento chilometri dalla località di residenza, con preferenza per coloro che, per idoneità fisica, titolo di studio o precedente mestiere svolto, meglio corrispondono ai profili di incarico previsti nelle Forze armate (art. 4).

Il servizio militare volontario a ferma prefissata, da espletarsi sia in Italia che all'estero, avrà invece la durata di uno ovvero di cinque anni, con possibilità, in quest'ultimo caso, di rafferme biennali. Dopo aver svolto il servizio per almeno cinque anni è inoltre prevista la possibilità di essere ammessi nel ruolo dei vo-

lontari in servizio permanente, con il solo limite delle esigenze di organico delle Forze armate; per coloro che dovessero per tale motivo essere esclusi dall'ingresso definitivo nelle carriere militari, il disegno di legge disciplina le modalità - quali delle percentuali riservate per l'accesso nelle forze di polizia, nei vigili del fuoco o negli impieghi civili ovvero prevedendo iniziative di sostegno, di formazione professionale e flussi preferenziali di collocamento sul mercato del lavoro privato - tese comunque a «garantire l'inserimento nel mondo del lavoro» (art. 5). Curiosamente, e con qualche problema di compatibilità con il principio di uguaglianza, per coloro invece che, al termine del periodo di ferma, si mettessero in cerca di lavoro senza aver fatto in precedenza richiesta di ammissione al servizio permanente, l'inserimento nel mercato non sarebbe più «garantito» dallo Stato, bensì soltanto «agevolato» (art. 5).

Viene invece stralciata dal testo presentato alla Camera rispetto a quello precedentemente diffuso - probabilmente perché presentata in forma autonoma - la parte relativa al servizio militare femminile.

## Una proposta di legge per l'istituzione di un servizio civile volontario

**Il disegno di legge  
del primo governo  
D'Alema**

In data 26 novembre 1999 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge per l'istituzione del servizio civile nazionale conseguente alla prospettata riforma della leva militare. Tale progetto prevede un doppio regime: una disciplina di carattere transitorio, che dovrebbe regolare il periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della stessa e «la data in cui le forze armate recluteranno soltanto personale volontario e professionale»; un secondo regime, invece, che riguarderà la fase successiva.

Per quanto riguarda il primo periodo (la fase transitoria), la soluzione che il Governo D'Alema propone è la stessa già ipotizzata dal disegno di legge presentato dal Governo Prodi: in sostanza, sarebbero obbligati al-

Una delega  
troppo ampia

la prestazione del servizio civile, oltre a coloro che si dichiarino obiettori di coscienza, tutti i cittadini abili al servizio militare di leva che dichiarino la propria preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare, «purché non risultino necessari al soddisfacimento delle esigenze delle Forze armate». Sarebbero invece ammessi alla prestazione del servizio civile, *su base volontaria*, le cittadine italiane di età ricompresa tra i diciotto e i ventisei anni, nonché i cittadini riformati poiché inabili al servizio militare.

Per quanto riguarda invece la fase successiva il disegno di legge propone l'istituzione di un servizio civile *esclusivamente su base volontaria* demandando a un successivo decreto legislativo la definizione dei soggetti che potranno essere ammessi, le modalità di accesso al servizio, la durata dello stesso «in relazione alle differenti tipologie di progetti di impiego», «l'adeguatezza e la congruità del trattamento economico (...) tenendo conto del trattamento riservato al personale militare volontario in ferma annuale», la definizione dei «benefici riconosciuti ai volontari nel favorire lo sviluppo formativo e professionale e l'ingresso nel mondo del lavoro».

Come può vedersi, il disegno di legge lascerebbe impregiudicate molte delle scelte fondamentali necessarie a un adeguato sviluppo del servizio civile, demandando le stesse al successivo decreto delegato.

Meritano tuttavia di essere sottolineati due elementi di una certa innovatività: da un lato, la previsione in base alla quale la dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile sarebbe costituita non solo da risorse derivanti dal bilancio dello Stato ma anche dagli stanziamenti di regioni, province, enti locali, fondazioni bancarie e altri enti pubblici, nonché dalle donazioni di soggetti pubblici e privati; d'altro lato, che l'attuazione e lo svolgimento del servizio civile sarebbero connessi a progetti di impiego presentati dagli enti sulla base di «una valutazione dinamica degli stessi in relazione alla loro capacità di centrare obiettivi idonei al soddisfacimento di esigenze collettive e di elevata utilità sociale».

**La proposta  
presentata  
dalla Fondazione  
Zancan:  
il fondamento  
costituzionale e  
la ratio ispiratrice**

A seguito dell'ipotizzata riforma della leva secondo la proposta governativa, anche la Fondazione «Emanuela Zancan» presenta ora una proposta di legge per l'istituzione del servizio civile nazionale. Scopo di tale proposta è l'istituzione e la regolamentazione del servizio civile in assenza dell'obbligo di prestare il servizio militare. Come si è detto, infatti, sia la legge n. 772 del 1972 che la successiva legge n. 230 del 1998 concepivano il servizio civile come prestazione alternativa (o perlomeno sostitutiva) dell'obbligo di prestare il servizio militare (secondo quanto stabilisce l'art. 1 della l. n. 230): venendo meno - di fatto - quest'ultimo, occorre che il servizio civile ripensi e riprogetti se stesso, spettando al legislatore creare le condizioni per non disperdere un patrimonio di idee e di energie che in questi anni si sono affermate.

Secondo la proposta che si presenta, il servizio civile avrebbe natura volontaria nella normalità dei casi (parallelamente alla volontarietà che verrebbe a caratterizzare il servizio militare) e obbligatoria in ipotesi eccezionali («in caso di gravi calamità», da accertare con legge da parte del Parlamento).

La prestazione di tale servizio verrebbe incentivata, secondo la proposta, con la previsione di misure di natura economica e lavorativa in certa misura analoghe a quelle previste dal disegno di legge governativo nel caso di prestazione del servizio militare volontario.

Il fondamento costituzionale di tale previsione è evidentemente diverso da quello che aveva giustificato la disciplina del servizio civile alternativo al servizio militare, sebbene almeno in parte i due coincidano.

La coincidenza è rappresentata dal principio di cui al primo comma dell'art. 52 Cost.: anche se non più espressione di una scelta di obiezione di coscienza, infatti, il servizio civile rappresenta comunque un modo di adempiere al «sacro dovere di difendere la patria» come sopra intesa: per questo l'art. 1 della proposta fa esplicito riferimento a tale dovere, volendone rappresentare una modalità di attuazione.

L'altro principio costituzionale richiamato a fondamento dell'introduzione del servizio civile è quello

di solidarietà, come enunciato dall'art. 2 della Costituzione e specificato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Nella sentenza 28 febbraio 1992, n. 75 la Consulta ha riconosciuto che il principio di solidarietà sociale è «posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». In quanto tale, esso può giustificare la previsione di forme di incentivazione a favore di soggetti che dedichino un breve periodo della propria vita a esercitare in modo particolare e intenso la solidarietà nei confronti degli altri, e in particolare di coloro che si trovano in situazioni di necessità e bisogno.

Va infine ricordato come ulteriori motivi, in ordine all'introduzione del servizio civile, possano trarsi, sempre sul piano costituzionale, dal richiamato art. 4, secondo comma: al riguardo, un insigne costituzionalista ha ritenuto tale riferimento «particolarmente efficace nello spiegare che la solidarietà possa identificarsi con un impegno lavorativo prestato gratuitamente per cercare di contribuire alla realizzazione di uno dei fini indicati dalla Costituzione come degni e doverosi» (De Siervo U., 1997).

**I fini che i giovani possono realizzare attraverso il servizio civile**

Con lo svolgimento del servizio civile tutti i giovani potrebbero contribuire a realizzare alcuni dei fini che la Costituzione pone come obiettivi da raggiungere: tra questi, possono ricordarsi quello generale indicato dal secondo comma dell'art. 3 (la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini), ma anche alcuni più specifici, legati all'ambito nel quale il soggetto andrebbe ad operare. Tra questi, ad esempio, lo sviluppo della cultura, la tutela dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9); l'educazione alla pace e alla ricerca di forme di soluzione delle controversie internazionali mediante strumenti diversi e alternativi alla guerra (art. 11, ma anche artt. 13, 17 e 18, secondo l'interessante prospettiva

avanzata dal Consorti, 1997); la tutela della salute (art. 32); l'educazione e l'integrazione sociale delle persone in difficoltà (art. 38).

**Gli ambiti operativi**

Coerentemente con tali finalità e presupposti costituzionali, la proposta in questione individua una serie di ambiti operativi nei quali il servizio civile potrebbe realizzarsi: in primo luogo la protezione civile e la tutela dell'ambiente, settore nel quale un accorto e coordinato impiego di giovani potrebbe evitare il realizzarsi di incidenti ed eventi catastrofici, con evidente salvaguardia in primo luogo di vite e di condizioni di salute delle persone, ma anche di risparmio per le casse dello Stato. Tra gli altri ambiti operativi vengono indicati l'assistenza e la promozione umana, la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio artistico e culturale del Paese, e altresì la cooperazione e la solidarietà internazionale al fine di difendere e realizzare la pace, anche mediante la partecipazione a missioni e operazioni di *peace-keeping*.

Da segnalare inoltre la possibilità, in parte già prevista dalla legge n. 230/1998, di svolgere il servizio civile all'estero, e precisamente in uno dei paesi dell'Unione europea; presso enti e istituzioni operanti in paesi non europei a favore delle comunità italiane colà residenti; e infine in uno dei paesi in via di sviluppo sulla base della normativa vigente.

**Profili soggettivi:  
la domanda,  
l'assegnazione,  
la durata, lo status,  
la formazione,  
le agevolazioni**

Passando a esaminare i profili specifici della proposta, occorre premettere che molte delle previsioni che riguardano gli aspetti soggettivi della presente disciplina sono state decise, a fronte della relativa vicinanza tra le due normative, tenendo conto delle scelte compiute dal Governo nel disegno di legge di riforma della leva, anche al fine di non incorrere, in caso di approvazione di entrambi i testi, in possibili rilievi di incostituzionalità in riferimento al principio di uguaglianza.

I soggetti ammessi a prestare il servizio civile volontario sono uomini e donne di età compresa tra i diciotto e i ventotto anni, i quali potranno inoltrare le proprie richieste alla richiamata Agenzia nazionale per il servizio civile. Tali domande potranno essere respin-

te soltanto ove eccedenti rispetto al fabbisogno, prevedendosi altresì, nel caso in cui l'agenzia non risponda entro il breve termine di tre mesi, il meccanismo del silenzio-accoglimento.

Le domande potranno essere corredate con una serie di indicazioni relative all'area vocazionale, al settore di impiego nonché alla regione e all'ente ove il richiedente vorrebbe prestare il proprio servizio; tali preferenze, nei limiti delle possibilità oggettive di impiego, dovranno essere assecondate dall'Agenzia, la quale è inoltre tenuta a provvedere all'assegnazione entro un termine che il Governo è chiamato a definire, e comunque non superiore a sei mesi dall'accoglimento della domanda. Come si vede, quindi, viene prevista una procedura piuttosto rapida, in conformità, del resto, a una scelta che l'ordinamento aveva già in buona parte accolto nella legge di riforma dell'obiezione di coscienza.

Il servizio civile volontario avrà la durata di dodici mesi (prorogabili fino a ventiquattro), corrispondente, per inciso, al periodo di ferma minima dei militari volontari secondo la proposta governativa. All'interno di tale periodo, inoltre, almeno un mese viene riservato alle attività di formazione del volontario, la disciplina del cui concreto svolgimento viene demandata al Governo.

Per quanto riguarda il rapporto che si verrà ad instaurare tra il giovane in servizio civile e l'ente di destinazione, dal momento che la prestazione svolta dal primo è a titolo volontario, esso dovrà necessariamente essere regolato, difformemente da quanto avviene oggi per gli obiettori di coscienza, alla stregua di un normale rapporto di lavoro, per la cui definizione la legge rinvia ancora al successivo intervento dell'esecutivo, ferme comunque restando alcune garanzie minime, quali il diritto alle licenze, alle aspettative e alla cessazione anticipata del rapporto.

La posizione del giovane in servizio civile viene parificata, quanto a diritti e doveri in campo previdenziale e amministrativo, a quella degli impiegati civili delle amministrazioni pubbliche. Interessante peraltro

anche la previsione relativa alla retribuzione, corrispondente a quella relativa al reddito minimo di inserimento previsto dalla recente legge n. 237 del 1998: tale norma, infatti, si mostra come un buon compromesso tra l'esigenza di non gravare in modo eccessivo sulle finanze pubbliche e quella di trovare una soluzione che comunque possa costituire un equo corrispettivo, nonché un sufficiente incentivo, per i giovani coinvolti in questa esperienza di servizio volontario.

Viene altresì previsto che lo svolgimento del servizio sia riconosciuto valido a tutti gli effetti nell'ambito di un successivo rapporto di lavoro nel settore pubblico o privato e che lo stesso debba essere valutato nei pubblici concorsi al pari del servizio prestato nell'ambito di un impiego pubblico. Inoltre, coloro che hanno regolarmente concluso il servizio civile vengono aiutati, sia attraverso la previsione di riserve nell'accesso ad alcune carriere, che tramite agevolazioni di varia natura, nell'inserimento successivo nel mondo del lavoro.

Il progetto Zancan prevede, infine, che lo svolgimento del servizio civile sia incompatibile, ma soltanto qualora ciò impedisca il suo normale espletamento, con altri impieghi, sia pubblici che privati, ovvero con l'esercizio di attività professionali. Con tale previsione, che non dovrebbe suscitare le difficoltà interpretative, dovute a una cattiva redazione, di quella parallela contenuta nella legge sull'obiezione di coscienza (art. 16), si intende di fatto favorire l'allargamento dell'esperienza del servizio civile anche a coloro i quali intendono avvicinarsi ad essa senza per questo voler rinunciare, quando ciò è possibile, e fatta salva la possibilità di richiedere l'aspettativa, al proprio precedente impiego.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, il presente progetto differisce solo per alcuni punti, peraltro significativi, dalla proposta Caritas-Zancan del 1996. In particolare viene mantenuta la suddivisione in tre livelli, centrale, regionale, e degli enti, dovendosi peraltro registrare un consistente alleggerimento del ruolo del livello intermedio, probabilmente dovuto alla volontà di non gravare le strutture delle amministra-

**Profili  
organizzativi:  
l'Agenzia  
nazionale per il  
servizio civile,  
gli enti e le  
convenzioni**

zioni regionali di un compito potenzialmente assai oneroso, e comunque difficilmente preventivabile, data la difficoltà di stimare il numero di giovani che saranno coinvolti dalla riforma.

All'Agenzia nazionale, di cui già si è detto, viene affidato il compito di ricevere le domande, di provvedere alle assegnazioni dei giovani presso gli enti convenzionati, di predisporre i programmi di formazione, di stipulare le convenzioni con gli enti e infine di operare i controlli sul rispetto di queste ultime.

Per quanto riguarda invece le regioni, esse vengono previste nella disciplina soltanto nella misura in cui i citati controlli, rivolti sia agli enti che ai giovani in servizio civile, verranno operativamente effettuati tramite mezzi e uomini delle amministrazioni regionali, ma pur sempre sotto la responsabilità dell'Agenzia nazionale. Potrebbe essere comunque il Governo, nella fase di attuazione della delega legislativa, e sulla base di previsioni probabilmente più affidabili, a decidere, negli spazi che la normativa lascia aperti al suo intervento, un eventuale maggior coinvolgimento del livello regionale nella gestione del servizio civile.

Ancora, gli enti che intendono partecipare all'attuazione del servizio civile dovranno possedere determinati requisiti minimi di convenzionabilità, del tutto analoghi a quelli previsti dalla legge sull'obiezione di coscienza: assenza di scopo di lucro, finalità coincidenti con quelle alle quali si rivolge il servizio civile, capacità organizzativa appropriata, esperienza di almeno tre anni.

La domanda di ammissione alla convenzione, infine, dovrà essere corredata, oltre che dalle indicazioni relative all'organizzazione dell'ente richiedente, con un progetto di impiego che ne accerti la bontà dei propositi e la coerenza con le finalità istituzionali. La verifica di tale progetto potrà così consentire, anche alla luce del fatto che il circuito del servizio civile potrebbe diventare per molte organizzazioni un «affare» da non perdere, una certa discrezionalità da parte dell'Agenzia nel respingere le richieste di quegli enti che non dovessero fornire sufficienti garanzie di serietà.

**Un bene prezioso  
per il Paese, da  
non disperdere**

Come detto all'inizio, siamo di fronte a un momento di possibile significativa trasformazione del servizio civile nel nostro Paese. L'esperienza di questi 27 anni ha dimostrato che tale forma di impegno per i giovani, nata quasi «per caso» (come obbligazione alternativa al servizio militare, e nella perdurante mancata istituzione del servizio civile nazionale), ha rappresentato un servizio di fondamentale importanza per lo sviluppo sociale nel nostro Paese, e come educazione alla solidarietà per migliaia di giovani.

Le prospettive che si aprono ora, nell'ipotesi in cui venga effettivamente meno il servizio militare obbligatorio, sono due: o non si assume alcuna iniziativa legislativa, e allora questo patrimonio sarà verosimilmente disperso, con il sostanziale venir meno del servizio civile; oppure si prenderà atto che quel patrimonio è un bene prezioso per il Paese, e allora si cercheranno soluzioni legislative atte a favorire e incentivare la sua prestazione.

Questa è l'effettiva posta in gioco: non davvero «una manodopera a basso costo per l'azionismo», come qualcuno ha voluto sprezzantemente indicare, ma una società in cui il servizio agli altri, e in particolare a chi ha più bisogno, è insegnato e valorizzato. E in cui la solidarietà finisce di essere slogan più o meno abusato per diventare impegno concreto nella vita di molti.

## Riferimenti bibliografici

- Cipriani D. (1999), *In difesa della Patria*, ed. La meridiana, Roma.
- Consorti P. (1997), *Il servizio civile nella prospettiva della pace e della non-violenza*, in *L'obiezione di coscienza ed il servizio civile ad una svolta*, «Quaderni di Vita sociale», 252 ss.
- De Siervo U. (1997), *Obiezione di coscienza e servizio civile tra principi costituzionali e riforme legislative*, in *L'obiezione di coscienza ed il servizio civile ad una svolta*, «Quaderni di Vita sociale», 227.

Pugiotto A. (1995), *Obiezione di coscienza nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino.

# Istituzione del Servizio civile nazionale

Proposta di legge della  
Fondazione «Emanuela Zancan»

*Pubblichiamo il testo della proposta di articolato di legge presentato dalla Fondazione «Emanuela Zancan» a parlamentari e giornalisti in una conferenza stampa tenuta a Roma il 12 gennaio scorso. L'iniziativa della Fondazione, in forza dell'art. 50 della Costituzione che prevede che «tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi...», ha riscosso il consenso di parlamentari di diversi gruppi che si sono impegnati a presentarla in Parlamento.*

## *Art. 1*

### *Istituzione*

1. Al fine di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini, quale espressione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, e in attuazione del dovere di difesa della Patria sancito dall'art. 52 della Costituzione, è istituito il Servizio civile nazionale.

2. Il Servizio civile è volontario. La legge, in caso di gravi calamità, può renderlo obbligatorio stabilendo l'entità del contingente e la durata del servizio.

## *Art. 2*

### *Finalità*

1. Il Servizio civile volontario è ordinato ai fini enunciati nei «principi fondamentali» della Costituzione.

2. Esso mira a perseguire i seguenti obiettivi:

- a) la garanzia attiva dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo che come membro delle formazioni sociali;
- b) la realizzazione del principio di solidarietà, mediante lo sviluppo della partecipazione alla vita sociale;
- c) la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini;
- d) la tutela e lo sviluppo della cultura, dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico della Nazione;
- e) la difesa e la promozione dei diritti umani riconosciuti negli atti internazionali sottoscritti dallo Stato italiano o da questo recepiti;
- f) l'educazione alla e la promozione della pace, nonché la soluzione di controversie internazionali mediante strumenti diversi e alternativi all'uso della forza armata;
- g) la cooperazione con Paesi in via di sviluppo, mediante la partecipazione a progetti di promozione umana e ambientale;
- h) la tutela della salute;
- i) l'educazione e l'integrazione sociale delle persone in difficoltà.

### *Art. 3*

#### *Ambiti operativi*

1. Il Servizio civile volontario persegue le finalità di cui all'articolo 2 mediante l'attuazione di interventi prioritariamente nei seguenti ambiti operativi:

- a) la protezione civile e la tutela dell'ambiente;
- b) l'assistenza e la promozione umana, soprattutto con riguardo all'integrazione sociale delle persone e delle fasce sociali a rischio di esclusione sociale e culturale;
- c) la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio artistico e culturale;
- d) la cooperazione e la solidarietà internazionale, nella difesa e nella promozione della pace, anche mediante attività di ricerca e sperimentazione di forme di difesa popolare nonviolenta, e con la partecipazione all'estero a missioni e ad operazioni di *peace-keeping*.

2. Il servizio civile, su richiesta dell'interessato, può essere svolto in un altro Paese dell'Unione europea e, salvo che per la durata, secondo le norme ivi vigenti e le convenzioni internazionali con gli stessi Paesi.

3. Il servizio civile può anche essere svolto, secondo le norme ivi vigenti, presso enti e istituzioni operanti in Paesi non membri dell'Unione europea a favore delle comunità italiane colà residenti e per promuovere lo sviluppo della cultura, delle tradizioni e della lingua italiana, secondo

particolari convenzioni stipulate tra l'Agenzia nazionale per il servizio civile volontario e il Ministero per gli Affari esteri.

4. Il servizio civile può essere svolto anche secondo le modalità previste, per i volontari in servizio civile, dagli artt. 31-35 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, per la cooperazione allo sviluppo. In tal caso la sua durata è quella prevista dalla citata legge.

#### *Art. 4*

##### *Delega al Governo*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle Commissioni parlamentari che si esprimono entro trenta giorni dalla data della trasmissione del relativo schema, un decreto legislativo al fine di disciplinare e organizzare il Servizio civile volontario.

2. In particolare il decreto legislativo:

a) prevede che possano richiedere di essere ammessi a partecipare al servizio civile di cui alla presente legge tutti i cittadini di età ricompresa tra i diciotto e i ventotto anni;

b) prevede che le richieste di ammissione al servizio civile debbano essere inoltrate all'Agenzia nazionale per il servizio civile di cui al decreto legislativo n. 303/1999, che potrà respingerle, entro il termine di tre mesi dalla loro presentazione, ove eccedenti rispetto alle necessità definite nella programmazione annuale dalla medesima elaborata ai sensi del successivo art. 5; la mancata decisione nel suddetto termine comporta l'accoglimento della domanda. Le richieste respinte potranno essere ripresentate negli anni successivi entro i limiti d'età del richiedente;

c) prevede che le richieste di ammissione, non sottoponibili a condizioni, possano essere corredate dall'indicazione dell'area vocazionale, del settore di impiego, dell'ambito regionale nonché, eventualmente, degli enti o organizzazioni presso i quali si intende prestare il servizio. Fatte salve le esigenze di servizio e compatibilmente con le possibilità di impiego, l'assegnazione del giovane, che dovrà avvenire da parte dell'Agenzia entro un termine definito nel decreto legislativo e comunque non superiore a sei mesi dall'accoglimento della domanda, deve rispettare l'area vocazionale e il settore di impiego prescelti nell'ambito della regione indicata, tenendo conto delle richieste anche nominative degli enti e organizzazioni convenzionati ai sensi del successivo art. 6;

d) prevede che la durata del servizio civile sia di dodici mesi, prorogabile a richiesta dell'interessato fino a un massimo di ulteriori dodici mesi, purché nei limiti d'età stabiliti dalla precedente lett. a), nonché della programmazione annuale di cui alla precedente lett. b);

e) disciplina il rapporto di lavoro tra il soggetto che presta servizio civile volontario e l'ente presso il quale lo stesso è prestato, prevedendo comunque la concessione di periodi di licenza e di collocamento in aspettativa, nonché la possibilità di cessazione del rapporto per giustificati motivi e salvo preavviso, su richiesta del soggetto che presta servizio civile. Nel caso di cessazione anticipata del rapporto il decreto dovrà comunque prevedere l'obbligo di corresponsione degli emolumenti per il periodo di servizio effettivamente prestato;

f) prevede che coloro che prestano servizio civile abbiano diritto a percepire emolumenti pari al reddito minimo di inserimento di cui all'art. 8 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237 e godano, ai fini previdenziali e amministrativi, degli stessi diritti degli impiegati civili nelle amministrazioni pubbliche;

g) stabilisce le modalità per il riconoscimento della validità del servizio civile ai fini dell'inquadramento economico, della determinazione dell'anzianità lavorativa e del trattamento previdenziale nel settore pubblico e privato; prevede che il periodo di servizio civile prestato, purché non inferiore a dieci mesi, sia valutato nei pubblici concorsi con lo stesso punteggio che le commissioni esaminatrici attribuiscono ai servizi prestati negli impieghi civili presso le pubbliche amministrazioni;

h) disciplina le modalità per agevolare l'inserimento nel mondo del lavoro a quanti hanno prestato regolarmente servizio civile volontario:

- 1) determinando le percentuali di accesso alle carriere iniziali nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco e nel Corpo delle guardie forestali, prevedendo a tal fine apposite modalità di selezione;
- 2) rideterminando la riserva obbligatoria per l'assunzione agli impieghi civili nelle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 1993, n. 537;
- 3) prevedendo iniziative di sostegno e flussi preferenziali di collocamento sul mercato del lavoro privato, anche attraverso il ricorso a tutte le normative e agevolazioni finanziarie che a qualsiasi titolo favoriscono l'assunzione di personale da parte delle imprese;
- 4) prevedendo la possibilità di accesso agli interventi e alle agevolazioni di cui all'art. 1 del decreto legge 31 gennaio 1995, n. 26, convertito con la legge 29 marzo 1995, n. 95, alla legge 19 luglio 1993, n. 236 e alla legge 28 novembre 1996, n. 608;

i) prevede che chi presta servizio civile non possa assumere, se impeditivi del normale espletamento del servizio, impieghi pubblici e privati ovvero svolgere attività professionali, e che i giovani che già si trovino nell'esercizio di tali funzioni e attività conservino il posto di lavoro e maturino per il periodo di servizio prestato la relativa anzianità lavorativa;

l) prevede che l'assistenza sanitaria sia assicurata dal servizio sanitario nazionale, salvo quanto previsto per il servizio prestato all'estero: in tale ipotesi, qualora la missione preveda l'impiego di reparti delle forze armate italiane, l'assistenza sanitaria deve essere assicurata dal servizio di sanità militare;

m) prevede che i giovani assegnati al servizio civile svolgano un periodo di formazione di durata complessiva non inferiore a un mese, secondo le modalità di cui all'art. 9, comma 4, della legge 8 luglio 1998 n. 230.

#### *Art. 5*

##### *Agenzia nazionale per il Servizio civile*

1. All'Agenzia nazionale per il servizio civile, istituita con decreto legislativo n. 303/1999, sono attribuiti i seguenti compiti:

- a) organizzare e gestire, secondo una valutazione dei bisogni e una programmazione annuale del rendimento complessivo del servizio, l'impiego dei giovani che hanno fatto richiesta di prestare il servizio civile;
- b) ricevere le domande e provvedere alle assegnazioni presso gli enti e le organizzazioni convenzionati;
- c) predisporre i programmi per i corsi di formazione di cui all'art. 4, comma 2, lett. m);
- d) stipulare le convenzioni con gli enti e le organizzazioni pubbliche o private;
- e) verificare, tramite le Regioni, la consistenza e le modalità della prestazione del servizio da parte dei giovani coinvolti, nonché il rispetto delle convenzioni e dei progetti di impiego da parte degli enti e delle organizzazioni;
- f) emanare il regolamento di disciplina;
- g) autorizzare l'impiego dei volontari in missioni umanitarie nelle quali sia impiegato personale italiano, secondo le modalità definite dal decreto.

#### *Art. 6*

##### *Enti e convenzioni*

1. Gli enti e le organizzazioni pubbliche e private che intendono concorrere all'attuazione del servizio civile, per essere ammesse alla convenzione con l'Agenzia nazionale per il servizio civile, devono possedere i seguenti requisiti:

- a) assenza di scopo di lucro;
- b) corrispondenza tra le proprie finalità istituzionali e quelle di cui all'art. 2;

- c) capacità organizzativa e possibilità di impiego in rapporto al servizio civile;
- d) aver svolto attività continuativa da non meno di tre anni. Tale requisito non è richiesto per gli enti locali.

2. Gli enti e le organizzazioni di cui al comma precedente inoltrano all'Agenzia nazionale domanda di ammissione alla convenzione, indicando i settori di intervento di propria competenza, le sedi e i centri operativi di impiego, il numero totale dei giovani che possono essere impiegati.

3. Ogni convenzione viene stipulata sulla base della presentazione di un progetto di impiego coerente con le finalità dell'ente.