



Rivista N°: 2/2023  
DATA PUBBLICAZIONE: 14/06/2023

AUTORE: Emanuele Rossi\*

## CINQUANT'ANNI DI SERVIZIO CIVILE: DALL'OBIEZIONE DI COSCIENZA A TIROCINIO FORMATIVO? \*\*

### FIFTY YEARS OF CIVILIAN SERVICE: FROM CONSCIENTIOUS OBJECTION TO FORMATIVE INTERNSHIP?

*Sommario: 1. Le origini. Il servizio civile come alternativa al servizio militare per gli obiettori di coscienza. 2. I tentativi di riforma della legge n. 772 del 1972 e la legge n. 230 del 1998. 3. La legge n. 64 del 2001 e il decreto legislativo n. 77 del 2002. 4. La legge n. 106 del 2016 e il decreto legislativo n. 40 del 2017. 5. Conclusione: quale il senso di questa storia?*

#### 1. Le origini. Il servizio civile come alternativa al servizio militare per gli obiettori di coscienza.

Sono trascorsi cinquant'anni dall'entrata in vigore della legge 15 dicembre 1972 n. 772, con cui fu riconosciuta la possibilità per i cittadini tenuti all'obbligo di svolgere il servizio militare e che a questo si opponessero per ragioni di coscienza di assolvere ad esso in altro modo: o con un servizio civile o con un servizio militare non armato. In tal modo lo Stato italiano riconobbe in capo ad ogni cittadino sottoposto all'obbligo della leva il diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare, consentendo cioè di far prevalere le ragioni della propria coscienza rispetto all'obbligo di adempiere alla prestazione militare<sup>1</sup>.

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna.

\*\* Il presente lavoro riprende, con alcune variazioni, il testo della Relazione al Convegno organizzato dalla Caritas italiana a Roma il 7 dicembre 2022 sul tema "Obiezione alla violenza. Servizio all'uomo. 50 anni di obiezione di coscienza in Italia. 45 anni di servizio civile in Caritas".

<sup>1</sup> Sull'obiezione di coscienza al servizio militare la letteratura è molto vasta: tra i lavori principali si devono ricordare R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei*, Giappichelli, Torino,

Dunque, il *servizio civile* comparve nella legislazione italiana quale prestazione *legittima e necessaria* (al pari del servizio militare non armato) per consentire al cittadino contrario per motivi di coscienza all'uso delle armi di non sottrarsi al dovere generale di difesa della Patria sancito dall'art. 52, primo comma, Cost., ma al contempo di non essere costretto alla prestazione di un servizio ritenuto contrario ai propri principi di vita<sup>2</sup>.

Il significato di tale operazione sul piano costituzionale è – come può comprendersi – assai rilevante, venendo in gioco principi costituzionali (oltre al richiamato dovere di difesa della Patria, l'obbligatorietà del servizio militare di cui al secondo comma del medesimo articolo, e più in generale la garanzia dei diritti inviolabili e tra questi del diritto alla libertà di pensiero e di coscienza, nonché il rispetto del principio di eguaglianza) per i quali ricercare un bilanciamento ragionevole.

Ed in effetti alcuni anni dopo l'entrata in vigore della legge, la Corte costituzionale fu chiamata a valutare la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo: e la giurisprudenza che ne è scaturita non soltanto ha valorizzato le scelte di fondo del legislatore, ma anzi ha allargato le maglie dei limiti che questi aveva introdotto.

In primo luogo, la Corte ha riconosciuto all'obiezione di coscienza un fondamento costituzionale, individuandolo nel combinato disposto dagli artt. 2, 19 e 21 Cost. In una decisione del 1991 (sentenza 16 dicembre 1991, n. 467), essa affermò infatti 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”, in quanto tale coscienza “ha rilievo costituzionale quale principio creativo che rende possibile la realtà delle libertà fondamentali dell'uomo e quale regno delle virtualità di espressione dei diritti inviolabili del singolo nella vita di relazione”. Poiché dunque essa “gode di una protezione costituzionale 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)”.

Quanto alle prestazioni alternative individuate dal legislatore (ovvero, come detto, il servizio militare non armato o il servizio sostitutivo civile), la prima non costituiva certamente

---

1967; R. VENDITTI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare*, Giuffrè, Milano, 1981. Sul tema generale dell'obiezione di coscienza e sul suo fondamento costituzionale v. S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato 'laico'*, Jovene, Napoli, 1986; A. GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, Jovene, Napoli, 1992; A. PUGIOTTO, *Obiezione di coscienza nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., Utet, Torino, 1995, X, pp. 247 ss.; D. PARIS, *L'obiezione di coscienza Studio sull'ammissibilità di un'eccezione dal servizio militare alla bioetica*, Passigli, Firenze, 2011; F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

<sup>2</sup> Occorre ricordare come il collegamento tra obiezione di coscienza e servizio civile non costituisca un dato scontato, come avverte M. CHIURCHIÙ, *La nascita del servizio civile degli obiettori di coscienza*, in P. CONSORTI (cur.), *Senza armi per la pace. Profili e prospettive del "nuovo" servizio civile*, Plus, Pisa, 2003, 28, che richiama la posizione di alcuni settori di obiettori che rifiutavano (anche) la prospettiva del servizio civile in nome di un antimilitarismo radicale.

un problema, essendo pienamente ricompresa nella fattispecie prevista dalla Costituzione (che nel secondo comma dell'art. 52 si riferisce genericamente al servizio militare, non specificando se armato o non armato): mentre un problema poteva essere costituito dalla seconda, essendo all'evidenza il servizio *civile* diverso dal servizio *militare*. Al riguardo, ancora la Corte costituzionale precisò (sentenza 24 maggio 1985, n. 164<sup>3</sup>), che l'obiettore che svolge 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*" (quindi, anche per coloro che non sono sottoposti all'obbligo del servizio militare), in quanto tale dovere è "ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato": e tra questi, quindi, il servizio civile sostitutivo.

In sostanza, secondo la Corte, il dovere di difesa della Patria può essere adempiuto in (almeno) due modi: o attraverso la prestazione di un servizio militare ovvero attraverso la prestazione di un servizio civile. Si comprende da tale passaggio l'originale e radicata connessione tra servizio civile e difesa della Patria, che rimarrà ferma anche nei successivi passaggi legislativi. E si comprende anche come in tal modo sia stato valorizzato il *fondamento costituzionale* del servizio civile, che ha consentito di offrire una lettura evolutiva del concetto stesso di Patria<sup>4</sup>: non più riferito esclusivamente al territorio dello Stato (tale per cui la sua difesa si sostanzia esclusivamente in quella dei suoi confini esterni), ma relativo altresì ai valori comuni e fondanti il nostro ordinamento, e perciò, in ultima analisi, ai principi della Repubblica democratica<sup>5</sup>. Un concetto che don Giovanni Nervo propose di tradurre con l'espressione, di più immediata comprensione, "bene comune"<sup>6</sup>; e che da altri è stato definito quale concetto "composito e aperto, con elementi reali (il territorio) ed ideali (i valori comuni che hanno generato i principi fondamentali) destinati ad integrarsi nella coscienza del cittadino"<sup>7</sup>, segnando così anche il passaggio da una concezione individualistica della cittadinanza come rapporto tra cittadino e Stato ad una visione sociale della stessa<sup>8</sup>.

Tornando alla legge n. 772 del 1972, va ricordato che il legislatore, introducendo per la prima volta nell'ordinamento un ambito di riconoscimento dell'obiezione di coscienza, fu mosso dalla preoccupazione di non allargare eccessivamente l'ambito di esplicazione della stessa, dettando criteri finalizzati ad evitare che la scelta delle forme alternative di servizio potesse essere determinata da ragioni "di comodo", ovvero al solo fine di evitare la prestazione del servizio militare: situazione, va ricordato, che non sarebbe in sé da ritenere illegittima, ma che trova un limite di ammissibilità nel dettato costituzionale che impone l'obbligo del (solo) servizio militare (seppur, come noto, "nei limiti e modi stabiliti dalla legge"). In altri termini, si

---

<sup>3</sup> Su tale decisione v. E. ROSSI, *Una decisione interlocutoria in tema di obiezione di coscienza*, in *Foro it.*, 1985, I, pagg. 2516 ss.; A. BELLÌ, *Problemi relativi alla obiezione di coscienza (nota alla sentenza n. 164 della Corte costituzionale)*, in *Giur. it.*, 1986, I, 1, pagg. 161 ss.

<sup>4</sup> In tema, v. F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere di difesa della patria, dalla guerra contro l'aggressore alla solidarietà sociale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2003, pagg. 263 ss.

<sup>5</sup> P. CONSORTI, *Dal "vecchio" al "nuovo" servizio civile: profili giuridici*, in P. CONSORTI (cur.), *Senza armi per la pace*, cit., pagg. 41 ss., che utilizza anche l'espressione di "patriottismo della Costituzione" (pag. 56).

<sup>6</sup> G. NERVO, *La patria: cosa significa?*, in *Studi Zancan*, n. 6/2006, 75 ss.

<sup>7</sup> J. LUTHER, *Commento all'art. 52*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, pag. 1035.

<sup>8</sup> F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere*, cit., pag. 303.

può ritenere che l'intento del legislatore fosse nel senso di garantire che il riconoscimento della possibilità di non adempiere ad un obbligo costituzionale (quello di svolgere il servizio militare) si connettesse strettamente all'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito (la libertà di coscienza). Questa è la motivazione "nobile": accanto ad essa non si può escludere che fosse presente anche l'intento di scoraggiare e sfavorire la scelta di obiettare, per i potenziali effetti negativi sull'arruolamento e quindi sulla stessa sopravvivenza delle forze armate che essa avrebbe potuto provocare.

Sia dunque che fosse la prima la motivazione prevalente, sia che fosse la seconda, il legislatore del 1972 accompagnò la possibilità di obiettare con la previsione di alcuni *disincentivi*.

Il primo, che potremmo definire *indiretto*, era dato dalla maggiore durata del servizio civile rispetto a quello militare, nella convinzione che un periodo più lungo di tempo sottratto al lavoro o allo studio fosse un'incombenza più sfavorevole per il giovane, e che di conseguenza l'accettare tale aggravamento temporale costituisse un sintomo di profondità nelle motivazioni<sup>9</sup>. Il secondo disincentivo operava in modo più *diretto*, 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"<sup>10</sup>) istituita presso il Ministero della difesa.

Tuttavia, quel doppio sbarramento venne sostanzialmente meno a seguito di due interventi: della magistratura amministrativa da un lato, e della Corte costituzionale dall'altro. Quanto al primo, una sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 1985<sup>11</sup> stabilì che l'esame della commissione ministeriale non poteva essere condotto allo scopo di sindacare la profondità dei motivi dell'aspirante obiettore, ma doveva limitarsi a valutare la loro "non manifesta infondatezza": così sostanzialmente svuotando di significato l'attività, e di conseguenza il ruolo, di tale organo. Successivamente, la Corte costituzionale (con sentenza n. 470 del 1989) dichiarò incostituzionale la previsione di una maggiore durata del servizio civile rispetto al servizio militare, affermando che "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)<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Sottolinea come da tale previsione sia possibile dedurre la volontà di ridurre il servizio civile "a mezzo sanzionatorio, tale da deprimere la potenziale attitudine a diventare strumento per l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà" E. BETTINELLI, *Commento all'art. 52, primo e secondo comma*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1992, pag. 114.

<sup>10</sup> R. ROMBOLI, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, in E. ROSSI – F. DAL CANTO (cur.), *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla legge n. 64/2001 ai decreti attuativi*, Fondazione Zancan – Scuola superiore Sant'Anna, Padova, 2002, pag. 28.

<sup>11</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 24 maggio 1985, n. 16, in *Foro it.*, 1985, III, pagg. 285 ss.

<sup>12</sup> Su tale decisione v. M. D'AMICO, *Una decisione sull'obiezione di coscienza fra tecniche processuali e scelte di merito*, in *Giur. cost.*, 1989, pagg. 2173 ss.; A. PUGIOTTO, *Davvero pari la durata tra servizio civile e servizio militare?*, *ivi*, pagg. 2197 ss.; A. REPOSO, *Corte costituzionale e obiezione di coscienza al servizio militare: un altro passo avanti*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, numero 2/1989, pagg. 69 ss.; R. ROMBOLI – E. ROSSI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare: morte o inizio di una nuova vita?*, in *Foro it.*, 1990, I, pagg. 41 ss.

## 2. I tentativi di riforma della legge n. 772/1972 e la legge n. 230/1998.

Essendo dunque profondamente modificato il contesto normativo di riferimento, ed al contempo essendo cresciuta nella società – ed in particolare nei giovani obbligati alla leva – la conoscenza delle opportunità offerte dalla legge, insieme al moltiplicarsi di enti accreditati che realizzavano progetti di servizio civile socialmente utili e rilevanti, il legislatore iniziò un percorso di revisione della legge del 1972, protrattosi per diversi anni.

Al termine di un iter parlamentare particolarmente faticoso e complesso, il 16 gennaio 1992 le Camere giunsero all'approvazione definitiva di un nuovo testo, con il quale l'obiezione di coscienza veniva riconosciuta come diritto e non più soltanto alla stregua di un "beneficio". L'art. 1 del disegno di legge approvato dal Parlamento stabiliva infatti che "I cittadini che, per obbedienza alla coscienza, nell'esercizio del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione riconosciute dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, opponendosi alla violenza delle armi, non accettano l'arruolamento nelle Forze armate, possono adempiere gli obblighi di leva prestando, in sostituzione del servizio militare, un servizio civile, diverso per natura e autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria e ordinato ai fini enunciati nei "principi fondamentali" della Costituzione".

Non è qui possibile esaminare con attenzione i contenuti di tale disposizione: mi limito a sottolineare come in essa risultasse superato il riferimento al servizio militare non armato e rimanesse pertanto, quale unica alternativa al servizio militare, il servizio civile, definito "diverso per natura e autonomo" dal servizio militare: ove la diversità "per natura" sembra espressione di un intento descrittivo, mentre al concetto di autonomia potrebbe essere assegnato un valore di più forte prescrittività (in ordine, in particolare, alla gestione del medesimo servizio rispetto al servizio militare).

Quel disegno di legge, tuttavia, non divenne mai legge.

Il Presidente della Repubblica, infatti, lo rinviò alle Camere, rilevando "numerose perplessità di ordine costituzionale sollevate dal provvedimento". In particolare, il Capo dello Stato ritenne che "l'opportunità di riconoscere e tutelare l'obiezione di coscienza come diritto intimamente connesso all'esercizio di libertà individuali non può far dimenticare, come la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato, che occorre al tempo stesso preservare i valori costituzionali altrettanto rilevanti della difesa della Patria e dell'obbligatorietà del servizio militare". In particolare il Presidente Cossiga rilevò la necessità di "un rigoroso accertamento che la manifestazione di volontà del cittadino di prestare un servizio sostitutivo abbia fondamento in una scelta che nasce dalle intime concezioni e non costituisca un mero pretesto per sottrarsi a un obbligo sanzionato a livello costituzionale", valutando che la legge approvata dal Parlamento non prevedesse misure adeguate alla realizzazione di siffatto accertamento. In secondo luogo, il Presidente rilevò l'inadeguata soluzione data dalla legge al problema delle norme penali relative alla cosiddetta obiezione totale, e ritenne irragionevole la scelta di non prevedere (più) la possibilità di un servizio militare non armato, che al contrario, secondo Cossiga, sarebbe stato utile prevedere specie in considerazione delle nuove tecnologie, dei nuovi sistemi di arma e delle nuove esigenze logistiche e amministrative.

Tale rinvio fu effettuato il 1° febbraio 1992 (dopo che il Senato, in seconda lettura, aveva approvato la proposta di legge il 16 gennaio), e il giorno successivo lo stesso Presidente della Repubblica dispose lo scioglimento della X legislatura. Malgrado alcuni tentativi di impegnare il Parlamento sciolto nella riapprovazione della legge, questi furono ostacolati dal Capo dello Stato, sebbene medesima sorte non abbia interessato un'altra legge, al pari rinviata dal Presidente (ma in data successiva) e ri-approvata dopo il decreto di scioglimento (legge 27 marzo 1992, n. 257, relativa al divieto di utilizzo di amianto).

Fu pertanto necessario attendere altri sei anni perché il Parlamento approvasse un nuovo testo, promulgato in questo caso senza rilievi dal Presidente della Repubblica Scalfaro<sup>13</sup>.

La legge 8 luglio 1998 n. 230 introdusse significative novità: quelle che più interessano in questa sede, in quanto connesse alla prestazione del servizio civile, riguardano la durata del servizio, l'ambito nel quale esso si potesse svolgere, la struttura amministrativa preposta ad esso.

La durata fu equiparata, in forza dell'art. 9, quarto comma, a quella del servizio militare di leva, prevedendo un periodo obbligatorio di formazione precedente all'attività operativa, con 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 nel quale il servizio poteva prestarsi, la legge introdusse il criterio dell'"area vocazionale", stabilendo 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 vocazionale e il settore di impiego da lui indicati". Al fine di realizzare questa opportunità, fu prevista la possibilità di stipulare convenzioni tra l'Ufficio nazionale e le Amministrazioni dello Stato, gli enti o organizzazioni pubblici e privati inclusi in appositi albi, al fine di impiegare gli obiettori "esclusivamente in attività di assistenza, prevenzione, cura e riabilitazione, reinserimento sociale, educazione, promozione culturale, protezione civile, cooperazione allo sviluppo, formazione in materia di commercio estero, difesa ecologica, salvaguardia e fruizione del patrimonio artistico e ambientale, tutela e incremento del patrimonio forestale, con esclusione di impieghi burocratico-amministrativi".

Ed infine, accogliendo una richiesta fortemente sostenuta nella società civile, si sottrasse la gestione amministrativa del servizio civile al Ministero della Difesa, attribuendola ad un apposito ufficio (Ufficio nazionale per il servizio civile<sup>14</sup>). Vi sarebbe da discutere della coerenza di un servizio che è finalizzato alla *difesa della Patria* e che non viene amministrato dal

---

<sup>13</sup> Sulle vicende descritte v. D. CIPRIANI, *In difesa della Patria*, ed. La Meridiana, Roma, 1999.

<sup>14</sup> Successivamente, l'art. 10, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 intendeva trasformare l'Ufficio nell'"Agenzia nazionale per il servizio civile", da istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Due anni dopo tale Agenzia non era ancora costituita, tanto che la legge n. 64/2001 stabilì (art. 7, comma 1) che "L'Ufficio nazionale per il servizio civile (...) cura l'organizzazione, l'attuazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale, *fino alla costituzione dell'Agenzia per il servizio civile (...)*" (corsivo aggiunto). Ma tale costituzione non avvenne mai, e quindi il d. leg. n. 77/2002 confermò le competenze dell'Ufficio nazionale, le cui funzioni sono state successivamente incorporate nel Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale istituito dal D.P.C.M. 21 giugno 2012, poi rinominato, a partire dal 2019, Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio civile universale. Sulle

Ministero della *difesa*: tema che sarebbe da analizzare alla luce della particolare conformazione di quel ministero, che rimane saldamente ancorato a una prospettiva di difesa *armata*.

Tralasciando quest'ultimo aspetto, le tre novità introdotte dalla legge del 1998 sono certamente rilevanti, e nelle successive proposte di istituzione del servizio civile (obbligatorio o volontario) furono riprese e confermate.

Il punto centrale della legge, tuttavia, riguardava la previsione dell'obiezione di coscienza come diritto soggettivo<sup>15</sup>: in ciò riprendendo la soluzione offerta dal disegno di legge del 1992 respinto dal Presidente della Repubblica. A sostegno di tale impostazione, la legge ancorava tale diritto "alle libertà di pensiero, coscienza e religione riconosciute dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici". Con una formula un po' contorta, si faceva solo implicitamente riferimento all'art. 52 Cost., in quanto il servizio civile veniva definito "diverso per natura e autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria e ordinato ai fini enunciati nei "Principi fondamentali" della Costituzione" (art. 1).

La legge introdusse altresì l'espressione di "forme di ricerca e di sperimentazione di difesa civile non armata e non violenta" (nell'art. 8, comma 2, lettera e), richiamando i compiti assegnati all'allora istituito Ufficio per il servizio civile nazionale.

In conclusione può osservarsi che la legge del 1998 continuò a concepire e regolare il servizio civile quale soluzione conseguente all'esercizio del diritto all'obiezione di coscienza: mentre in una diversa prospettiva vanno collocati i tentativi di allargare l'ambito di operatività dell'istituto, estendendo la possibilità di svolgere il servizio civile anche a *soggetti diversi dagli obbligati alla leva*, così superando la logica della "scelta di obiettare" a vantaggio di una prospettiva di "scelta di servire"<sup>16</sup>. In tal senso, ad esempio, andava la proposta di legge predisposta dalla Caritas italiana e dalla Fondazione Emanuela Zancan, presentata ufficialmente a Roma nel 1996<sup>17</sup> e ripresa da taluni progetti di legge (S1015, S1165 e C2028). Anche il Governo Prodi presentò, nel febbraio del 1997, un disegno di legge in materia (S2118), nel quale si indicavano quali soggetti obbligati alla prestazione del servizio civile – oltre agli obiettori di coscienza – i 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, nonché, a titolo volontario, gli esuberanti rispetto alle esigenze delle Forze armate, i riformati e le donne.

---

vicende legate alla previsione e mancata istituzione dell'Agenzia v. G. DI COSIMO, *Profili organizzativi del servizio civile: le regioni e l'Agenzia nazionale*, in E. ROSSI – F. DAL CANTO (cur.), *Le prospettive del servizio civile in Italia*, cit., pagg. 79 ss.

<sup>15</sup> Su cui v., per tutti, G. DI COSIMO, *Il diritto di obiezione di coscienza al servizio militare nella legge n. 230 del 1998*, in *Studium iuris*, 1999, pagg. 616 ss.

<sup>16</sup> E. ROSSI - F. DAL CANTO, *Dalla scelta di obiettare alla scelta di servire: per una riprogettazione del servizio civile in Italia*, in *Studi Zancan*, n. 1/2000, pagg. 46 ss.

<sup>17</sup> Il testo è pubblicato sulla rivista *Politiche sociali*, n. 2/1996, pagg. 12 ss. Per un'analisi di tale proposta v. E. ROSSI, *Il servizio civile nazionale*, ivi, pagg. 5 ss.

### 3. La legge n. 64 del 2001 e il decreto legislativo n. 77 del 2002.

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del decennio successivo si assistette ad un profondo cambiamento di prospettiva, segnato da riforme dell'assetto delle forze armate che comportarono la revisione anche del servizio militare. Tale processo riformatorio prese avvio nell'ottobre del 1999 con la presentazione, da parte del Governo presieduto da Massimo D'Alema, di un disegno di legge con cui si intendeva sancire la sostanziale abolizione dell'obbligatorietà del servizio militare, sebbene la proposta parlasse di "sospensione" (fino alla dichiarazione dello stato di guerra o al verificarsi di una crisi interna o internazionale). Ciò pose l'interrogativo sulla sorte del servizio civile, cui fu dedicato un successivo disegno di legge governativo, approvato in data 26 novembre 1999 dal Consiglio dei ministri.

La riforma delle forze armate e del servizio militare giunse infine a compimento con la legge 14 novembre 2000, n. 331 (Norme per l'istituzione del servizio militare professionale), mentre la legge 6 marzo 2001, n. 64, istituì il "servizio civile nazionale", da svolgersi su base volontaria<sup>18</sup>.

Quest'ultima normativa si articolava in due parti: la prima (capo I) prevedeva l'istituzione del servizio civile nazionale, delegando il Governo a emanare uno o più decreti legislativi per la disciplina specifica di esso, che sarebbe divenuta operativa a partire dal momento dell'effettiva abolizione della leva militare obbligatoria; la seconda (capo II), era riferita invece alla fase transitoria, cioè al periodo intercorrente tra il momento di entrata in vigore della legge e la data di sospensione del servizio obbligatorio di leva.

Degno di considerazione è l'*incipit* della legge, che indica le finalità per cui il servizio civile è istituito: esso è finalizzato a "concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi e attività non militari".

Merita sottolineare, al riguardo, che pur superata la dipendenza necessaria del servizio civile dall'obiezione di coscienza al servizio militare<sup>19</sup>, lo stesso fosse comunque ancorato dal legislatore alla previsione costituzionale della difesa della Patria, sancendo quell'interpretazione dell'art. 52 Cost. di cui si è detto.

Alla difesa della Patria il servizio civile doveva concorrere "*in alternativa* al servizio militare obbligatorio" (corsivo aggiunto). È forse noto, al riguardo, il lungo e articolato dibattito che, fin dai tempi dell'approvazione e dell'entrata in vigore della legge n. 772 del 1972, era ruotato intorno alla natura del servizio civile, *sostitutivo* (secondo alcuni) ovvero *alternativo* (secondo altri) al servizio militare armato<sup>20</sup>. I fautori della seconda linea interpretativa miravano a far valere la carica polemica dell'istituto: non tanto (e non solo) quale strumento mediante cui risolvere il conflitto di coscienza interno all'individuo tra obbedienza alla legge e fedeltà ai

---

<sup>18</sup> E. ROSSI, *L'istituzione del servizio civile volontario. Primo commento alla legge 6 marzo 2001 n. 64*, in E. ROSSI – F. DAL CANTO (cur.), *Le prospettive del servizio civile in Italia*, cit., pagg. 9 ss.

<sup>19</sup> Parla di "taglio, ormai definitivo, del cordone ombelicale che aveva fin da allora legato il servizio civile al servizio militare obbligatorio e al connesso fenomeno dell'obiezione di coscienza" R. ROMBOLI, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, cit., pag. 36.

<sup>20</sup> Alcuni riferimenti a tale dibattito possono leggersi in R. VENDITTI, *Primi rilievi sulla sentenza costituzionale n. 113 del 1986 che esclude gli obiettori di coscienza dalla categoria degli "appartenenti alle forze armate"*, in *Giur. cost.*, 1986, pagg. 652 ss.

propri valori, quanto altresì espressione di una diversa visione della difesa del proprio paese e contestazione radicale della prospettiva di necessaria difesa *armata*.

Coloro che, al contrario, sostenevano la natura *sostitutiva* del servizio civile miravano a sottolinearne il valore di *limite* all'obbligatorietà del servizio militare previsto in Costituzione, di un limite "con corrispettivo", nel senso che il rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza non comportava l'esenzione pura e semplice dal relativo obbligo (come invece avveniva per gli altri limiti all'obbligatorietà del servizio militare: donne, invalidi ecc.), bensì il sorgere di un diverso obbligo, quello appunto di prestare un servizio sostitutivo.

A fronte di tale dibattito, la legge del 2001, che come detto annullò ogni collegamento tra il servizio civile e la prestazione del servizio militare (salvo i casi di richiamo alle armi previsti dall'art. 2, comma 1, lett. *f*) della legge n. 331 del 2000<sup>21</sup>), operò una ridefinizione del rapporto tra le due forme di servizio: da un lato finalizzandole entrambe al medesimo obiettivo di carattere generale (la difesa della Patria, appunto), e dall'altro sottolineandone la natura *alternativa*. Ne è conseguenza questa apparentemente contraddittoria espressione ("concorre, in alternativa"): ma che sottolinea come l'accezione ampia di "difesa della Patria", accolta dalla Corte costituzionale fin dalla richiamata sentenza n. 164 del 1985, consenta e forse imponga di prevedere modalità diverse di adempimento del relativo dovere. Quanto poi alla natura alternativa del servizio civile rispetto al servizio militare, essa non era stata affermata neppure nella legge n. 230 del 1998, che come si è visto lo qualificava come sostitutivo (di quello militare) nonché "diverso per natura e autonomo".

Oltre che alla difesa della Patria, il servizio civile, secondo la legge n. 64 del 2001, doveva favorire "la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà". Tale riferimento fu ripreso nel terzo principio enunciato dall'art. 1, in forza del quale il servizio civile "promuove la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale e internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona e all'educazione alla pace fra i popoli".

A tale ultimo riguardo va rilevato che da sempre il dovere di difesa della Patria è stato ritenuto un ambito espressivo del principio generale di solidarietà<sup>22</sup>, e che questo, anche in forza di una celebre decisione della Corte costituzionale, deve essere concepito non soltanto come fondamento dei doveri normativamente imposti, bensì quale principio in base al quale "la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa"<sup>23</sup>. Ed il servizio civile *volontario* è pienamente coerente con tale concezione della solidarietà.

---

<sup>21</sup> Per la quale, si ricorda, si procede alla leva obbligatoria qualora sia deliberato lo stato di guerra ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione o nel caso di grave crisi internazionale in cui l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale.

<sup>22</sup> In tal senso v. già G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, pagg. 29 ss.

<sup>23</sup> Sentenza n. 75 del 1992, su cui v., relativamente al punto in questione, E. PALICI DI SUNI, *Il volontariato tra valori costituzionali supremi ed autonomia regionale*, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, pagg. 1205 ss.; E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, pagg. 2348 ss.

Tra gli ulteriori obiettivi indicati nell'art. 1 della legge ve n'è un altro che merita una sottolineatura: ed è quello previsto alla lettera e), in forza del quale il servizio civile deve "contribuire alla formazione civica, sociale, culturale e *professionale* dei giovani" (enfasi aggiunta). Obiettivo che è alla base del principio direttivo indicato nel successivo art. 2, comma 3, lettera c), con cui il Governo fu delegato a prevedere benefici per "favorire lo sviluppo formativo e professionale e l'ingresso nel mondo del lavoro (dei volontari, n.d.r.), tenendo conto di quanto previsto per i volontari in ferma delle Forze armate", e che è ulteriormente attuato con quanto disposto dall'art. 10.

Nelle intenzioni del legislatore lo scopo di tale previsione era – all'evidenza – quello di rendere maggiormente appetibile il servizio civile, ma anche di valorizzare positivamente l'esperienza svolta durante tale periodo di vita: un intento del tutto condivisibile, dunque, ma che si poneva come ulteriore e complementare rispetto agli altri obiettivi che la legge perseguiva. Mentre, come si vedrà in conclusione, l'evoluzione più recente ha portato a dilatare tale obiettivo a scapito degli altri.

La delega contenuta nella legge n. 64 del 2001 fu attuata con il decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, il cui testo iniziale è stato predisposto da una commissione di studio istituita dall'Ufficio nazionale del servizio civile di cui il sottoscritto fece parte.

Conviene brevemente ricordare la situazione assai singolare in cui tale decreto fu elaborato.

A fronte infatti della legge delega, che fissava in dodici mesi il termine per l'entrata in vigore del decreto delegato, si erano verificati nel frattempo alcuni significativi mutamenti nel quadro normativo e politico.

Per il primo, dopo l'entrata in vigore della legge n. 64/2001 fu approvata e poi promulgata la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modificando il Titolo V della Costituzione aveva ridefinito la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. In particolare, lo si ricorda, era stato ribaltato il criterio di attribuzione delle competenze residuali: tutto ciò che non era espressamente attribuito alla competenza legislativa dello Stato doveva essere riconosciuto in capo alle Regioni. Questo pose un primo e non irrilevante problema, dovendosi rispondere all'interrogativo se, dopo tale riforma, fosse ancora costituzionalmente ammissibile una competenza legislativa *statale* in materia di servizio civile.

Per dare risposta positiva a tale interrogativo, occorre ancorare il servizio civile ad una competenza espressamente attribuita allo Stato: si pose a tale riguardo il problema di comprendere se la nuova formulazione dell'art. 117, comma 2, lett d), che attribuiva alla competenza esclusiva dello Stato la materia "difesa e Forze armate", dovesse interpretarsi disgiungendo le due espressioni, e quindi riconducendo al tema "difesa" quanto previsto dall'art. 52 Cost. (come interpretato dalla Corte costituzionale)<sup>24</sup>. Questa fu la linea interpretativa seguita dal legislatore delegato, il quale fin dall'art. 1 definì il servizio civile nazionale "quale modalità operativa concorrente ed alternativa di difesa dello Stato, con mezzi ed attività non militari".

---

<sup>24</sup> In senso critico su tale interpretazione v. F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della difesa civile della Patria*, in *Giur. cost.*, 2014, 759 ss. In tema cfr. P. VERONESI, *Le riforme avanzano, le "etichette" restano. La materia "difesa" dopo la legge cost. n. 1/2003*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 1385 ss.

Tale soluzione trovò poi conferma nella giurisprudenza costituzionale, ad opera in primo luogo della sentenza n. 228 del 2004<sup>25</sup>. In essa si legge che anche dopo la riforma normativa “il servizio militare e il servizio civile costituiscono forme di adempimento volontario” aventi una “matrice unitaria”: e tale ricostruzione “si riflette sulla individuazione del titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento statale che, con specifico riferimento al d.lgs. n. 77 del 2002, può essere rinvenuto nell’art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia “forze armate” ma anche la “difesa””. Con riguardo a quest’ultimo ambito, la Corte chiarì che essa “deve essere letta alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che la “difesa della Patria” non si risolvesse soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). Accanto alla difesa “militare”, che è solo una forma di difesa della Patria, può ben dunque collocarsi un’altra forma di difesa, per così dire, “civile”, che si traduce nella prestazione dei già evocati comportamenti di impegno sociale non armato”.

Dunque quell’ancoraggio del servizio civile alla difesa della Patria, che ai tempi dell’obiezione di coscienza aveva giustificato l’ammissibilità di deroghe all’obbligo di prestare il servizio militare, in un secondo momento ha consentito di radicare la competenza legislativa *statale* (limitatamente agli aspetti procedurali e organizzativi<sup>26</sup>), pur in un contesto ordinamentale in cui, come si è visto, il servizio civile aveva perso ogni riferimento alla scelta di obiettare.

Al contempo, tuttavia, tale riconduzione non ha impedito alle regioni di prevedere e disciplinare delle forme di servizio civile *regionale*, distinto e non alternativo rispetto a quello nazionale. Tale possibilità è stata riconosciuta da parte della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 431 del 2005 ha individuato la linea di confine tra i due servizi: mentre quello nazionale è finalizzato (prioritariamente) alla difesa della Patria, quello regionale può essere invece istituito e promosso per il perseguimento “dell’ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall’art. 2 della Costituzione con caratteristiche in parte diverse da quello nazionale”<sup>27</sup>.

Superato in tal modo il primo ostacolo che si poneva alla predisposizione ed approvazione del decreto di attuazione della delega di cui alla legge n. 64 del 2001, se ne poneva un altro, di natura più propriamente politica. La legge delega, infatti, era stata approvata sul finire

---

<sup>25</sup> Su cui v. V. CASAMASSIMA, *La sentenza n. 228 del 2004: il servizio civile resta statale*, in *Giur. cost.*, 2004, pagg. 2418 ss.; F. DAL CANTO, *Il servizio civile volontario come difesa della Patria*, in *Foro it.*, I, 2004, pagg. 2959 ss. La ricomprensione della disciplina legislativa del servizio civile nell’ambito della competenza statale in materia di “difesa” è stata confermata da successive sentenze della Corte costituzionale: in particolare, sentenze n. 119 del 2015 e 171 del 2018.

<sup>26</sup> Così Corte cost. nn. 431 del 2005, 228 del 2004 e 171 del 2018.

<sup>27</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *La disciplina del “servizio civile regionale” ancora davanti alla Corte costituzionale: le Regioni concorrono in una “logica attuativa”*, in *Foro it.*, n. 1/2006, pagg. 333 ss.; E. ROSSI, *Il servizio civile tra Stato e Regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, fasc. 2/3, pagg. 502 ss. Sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni relativamente alla disciplina del servizio civile v. P. CONSORTI – F. DAL CANTO – E. ROSSI (cur.), *Il servizio civile tra Stato e Regioni. Bilancio e prospettive a cinque anni dalla legge n. 64/2001*, Plus, Pisa, 2007. Per un’analisi recente dell’evoluzione del servizio civile regionale v. A. RAUTI, *Il servizio civile regionale e provinciale: un “ibrido” interessante*, in *Le Regioni*, n. 1/2020, pagg. 11 ss.

della legislatura da una maggioranza di centro-sinistra che sosteneva il Governo Amato II<sup>28</sup>, mentre dal 30 maggio 2001 era iniziata la legislatura a maggioranza centro-destra con alla guida un governo presieduto da Silvio Berlusconi, che avrebbe dovuto approvare il decreto delegato. Si comprende la delicatezza della situazione, che tuttavia non ostacolò l'approvazione del decreto legislativo n. 77 del 2002.

Qualche anno dopo l'entrata in vigore della nuova normativa, fu posta la questione della possibilità per giovani privi della cittadinanza italiana di essere ammessi allo svolgimento del servizio civile. L'esclusione di essi era dovuta alla previsione del decreto legislativo che limitava l'accesso ai "cittadini italiani": e ciò malgrado che la legge di delega prevedesse (all'art. 2, comma 2, lett a)) l'ammissione al servizio civile volontario "di uomini e donne sulla base di requisiti oggettivi e non discriminatori".

Posta la relativa questione alla Corte costituzionale, essa ha ritenuto costituzionalmente illegittima l'esclusione dei non cittadini: non tanto, tuttavia, per contrasto tra decreto delegato e legge di delega, quanto per violazione degli art. 2 e 3 Cost. Con la sentenza n. 119 del 2015, infatti, la Corte, dopo aver ricostruito l'evoluzione del servizio civile e del concetto di difesa della Patria, ritenne irragionevole escludere da esso i cittadini stranieri residenti regolarmente in Italia, sottolineando altresì come "l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza"<sup>29</sup>.

#### **4. La legge n. 106 del 2016 e il decreto legislativo n. 40 del 2017.**

L'ultima tappa di questa storia, qui sinteticamente ricostruita, è data dalla fine del servizio civile *nazionale* e dal sorgere di quello *universale*.

Nel febbraio 2012 fu promossa, da parte del magazine "Vita", la sottoscrizione di una petizione avente ad oggetto un "Manifesto per un servizio civile universale", allo scopo di offrire l'opportunità di svolgere il servizio civile a tutti i giovani che ne fossero interessati, anche mediante il contributo, oltre che delle amministrazioni pubbliche, dei soggetti privati, profit e non profit: *universale* veniva quindi inteso come aperto a tutti (coloro che intendessero farlo). Tale campagna si inseriva in un dibattito in cui, da altre parti, erano sollecitate iniziative tese a prevedere forme obbligatorie di servizio civile.

---

<sup>28</sup> Sebbene il disegno di legge da cui scaturisce la legge approvata dal Parlamento fosse stato presentato dal precedente Governo D'Alema il 23 dicembre 1999, che a sua volta si agganciava a quello presentato dal Governo Prodi il 12 febbraio 1997 e di cui si è detto. Su tali vicende e sulle differenze tra tali proposte v. M. CECCHETTI – G. L. CONTI, *Profili soggettivi del servizio civile: i soggetti coinvolti, le modalità di accesso, i requisiti di ammissione e la durata del servizio*, in E. ROSSI – F. DAL CANTO (cur.), *Le prospettive del servizio civile in Italia*, cit., pagg. 43 ss.

<sup>29</sup> A commento di tale decisione si v. S. PENASA, *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015; A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, id., n. 4/2015. Sul punto, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 106/2016 v. G. MONACO, *L'istituzione del servizio civile universale e la sua apertura allo straniero regolarmente soggiornante in Italia*, id., n. 4/2016.

Nel 2014 il Governo avviò un percorso finalizzato ad una riforma del Terzo settore, nel quale fu inserito anche il tema del servizio civile: fu quella l'occasione per modificare la qualificazione di quest'ultimo da *nazionale* a *universale*, secondo quanto proposto dalla sottoscrizione appena indicata.

Come forse si ricorderà, quel percorso prese avvio con la diffusione di "Linee guida" da parte del Governo, sulle quali fu svolta un'ampia consultazione della società civile. In esse era indicato l'obiettivo complessivo, ovvero quello di "assicurare una leva di giovani per la "difesa della Patria" accanto al servizio militare: un Servizio Civile Nazionale universale, come opportunità di servizio alla comunità e primo approccio all'inserimento professionale, aperto ai giovani dai 18 ai 29 anni che desiderino confrontarsi con l'impegno civile, per la formazione di una coscienza pubblica e civica". Come può vedersi, sono diversi i motivi di interesse di tale passaggio delle Linee guida. In primo luogo, si conferma la riconduzione del servizio civile nell'ambito della difesa della Patria, ma – insieme – tale riferimento viene virgolettato, quasi ad indicare che si tratta di un'accezione ampia del termine, forse anche diversa da quella corrispondente all'ordinaria comprensione. In secondo luogo, si declina tale difesa come "servizio alla comunità", cui si aggiunge un altro elemento finalistico, ovvero il "primo approccio all'inserimento professionale". Questo mi pare un cambiamento significativo rispetto alla "storia" del servizio civile: per la prima volta, infatti, si esplicita un aspetto forse già implicito almeno dal decreto legislativo n. 77 del 2002 (in cui si riconoscevano crediti formativi e professionali), conferendo ad esso un'importanza pari al "servizio alla comunità" (e, quindi alla "difesa della Patria").

In linea con tale finalità generale, le Linee guida dettagliavano le modalità mediante cui perseguire l'obiettivo indicato: allargamento della base dei giovani ammessi al servizio civile (fino a un massimo di 100.000 giovani l'anno), consentendo anche la partecipazione degli stranieri (che in verità erano già stati ammessi sulla base della sentenza della Corte costituzionale, come si è visto); riduzione della durata del servizio (otto mesi eventualmente prorogabili a dodici); previsione di benefit per i giovani, consistenti in crediti formativi, tirocini e riconoscimento delle competenze acquisite; stipula di accordi con vari soggetti per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro; possibilità di un periodo di servizio in uno dei paesi dell'Unione europea.

La legge 6 giugno 2016, n. 106, infine approvata dal Parlamento, delegò il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi nelle materie indicate nelle Linee guida: e tra queste, quindi, anche quella del servizio civile. L'art. 8, in particolare, ha indicato i principi e criteri direttivi cui il Governo avrebbe dovuto attenersi: il primo di essi mirava alla "istituzione del servizio civile universale finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma, e 11 della Costituzione, alla difesa non armata della Patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione". Ancora una volta, dunque, si conferma l'ancoraggio del servizio civile alla difesa della Patria, specificando che si tratta di una difesa non armata; ma al contempo si pone un altro obiettivo (la "promozione dei valori fondanti della Repubblica"), in posizione testualmente paritaria rispetto al primo. Non è il caso di sottilizzare troppo sulle espressioni, ancorché normative: però è da rilevare che la formulazione così espressa sembra voler indicare che la promozione dei valori

repubblicani è ritenuta dal legislatore come qualcosa d'*altro* rispetto alla difesa della Patria, mentre come abbiamo visto la costante giurisprudenza costituzionale ha indicato che i due ambiti non sono distinti ma intimamente integrati.

Ad ogni buon conto, in attuazione della delega conferita al Governo, è stato emanato il decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, con cui fu istituito il servizio civile universale, al contempo abrogando espressamente il d.lgs. n. 77 del 2002 (art. 26, comma 5).

Merita, anche in questo caso, soffermarsi sulle finalità che vengono indicate all'art. 1: "È istituito il servizio civile universale finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma e 11 della Costituzione, alla difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione". Come può notarsi, la difesa della Patria viene specificata con gli attributi "non armata e nonviolenta" e si aggiungono, tra le finalità, l'educazione e la pace tra i popoli.

La domanda principale da porsi al riguardo è se il cambiamento di nome operato dal decreto legislativo n. 40 del 2017 (da s.c. *nazionale* a s.c. *universale*) sia giustificato, ovvero se i cambiamenti introdotti siano tali da giustificare la nuova denominazione del servizio civile.

Per rispondere, analizziamo le innovazioni più rilevanti della nuova disciplina, confrontandola con quella precedente.

Sul piano delle *finalità*, come abbiamo visto, si operano alcuni cambiamenti: il fine di "difesa della Patria" diviene di "difesa non armata e nonviolenta della Patria"; l'obiettivo di contribuire alla "formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani" diviene l'obiettivo di contribuire "all'educazione"; gli altri obiettivi indicati nella legge n. 64 del 2001 vengono genericamente ricompresi nella "promozione dei valori fondativi della Repubblica". In più si aggiunge il riferimento alla "pace tra i popoli", che prima era uno dei contenuti delle finalità educative del servizio civile ("educazione alla pace fra i popoli"). Senza entrare nel merito specifico di tali nuove previsioni, possiamo tuttavia osservare - in linea generale - che esse non sembrano giustificare un mutamento di denominazione, e mantengono il servizio civile nell'orbita della difesa della Patria specificandone alcune dimensioni.

Quanto agli altri aspetti, uno dei punti qualificanti della nuova disciplina è di avere specificato i "settori di intervento", che nella legge n. 64 del 2001 (e nel relativo decreto delegato) non erano indicati, ma potevano ricavarsi soltanto all'interno delle finalità. Su tale aspetto il nuovo decreto introduce un elemento di chiarezza, sicuramente positivo. Tuttavia, sempre con riferimento alla domanda cui intendiamo rispondere, non sembra che l'individuazione degli ambiti induca a ritenere che quello di prima fosse un servizio civile meno "universale" di quello attuale. Anzi, forse si potrebbe sostenere il contrario (non prevedendo ambiti di intervento definiti, si potrebbe ritenere la precedente disciplina *meno limitativa* dell'attuale): ma anche non giungendo a tale conclusione si può ritenere che le cose - sotto quest'aspetto - non mutino in modo significativo.

La novità che induce a un sicuro allargamento della platea dei soggetti cui il servizio civile è destinato è data dalla previsione che ammette ad esso non solo i cittadini italiani ma anche quelli europei, nonché gli stranieri purché regolarmente soggiornanti. Sul punto si è detto che tale ampliamento si era già realizzato ad opera della Corte costituzionale con la

sentenza n. 119 del 2015: nondimeno si tratta di una previsione legislativa che allarga e non restringe l'ambito rispetto al servizio civile nazionale (almeno, come detto, nella sua versione originale).

Ulteriore elemento di novità è la previsione di un complesso meccanismo di programmazione (prima triennale e, coerentemente con essa, annuale<sup>30</sup>) delle attività del servizio civile: al riguardo va tuttavia osservato che tale programmazione dovrà comunque tenere conto delle risorse del bilancio dello Stato, di quelle comunitarie e di altre eventuali. Quindi dal sistema della programmazione non si deduce nessuna garanzia in ordine al numero di giovani ammessi, ed anzi il numero di quanti potranno essere ammessi sarà conseguenza delle risorse economiche disponibili.

Problematico è poi il tema dell'ampliamento dei poteri e delle funzioni attribuite alle Regioni: si potrebbe intendere – sotto quest'aspetto – che il termine “universale” sia riferito ad un maggiore coinvolgimento di tali enti territoriali, così da considerare il riferimento a “universale” come ad un servizio civile “non soltanto statale”. Ma la lettura delle disposizioni non conforta tale conclusione: anzi il risultato complessivo che si deduce dalla nuova disciplina sembra andare nel senso di un forte ridimensionamento del ruolo delle regioni nella organizzazione e gestione del servizio civile.

Un elemento di allargamento del servizio civile può essere costituito dalla possibilità di realizzare, con fondi propri, programmi di intervento da parte di amministrazioni pubbliche, enti locali, altri enti pubblici territoriali e enti del terzo settore, ai sensi dell'art. 5, comma 9. Tale possibilità potrebbe indurre effettivamente ad un ampliamento della sfera dei giovani ammessi al servizio, sebbene non vada dimenticato che un'analoga possibilità era già prevista – con diversa formulazione – dall'art. 11, comma 2, della legge n. 64 del 2001.

Va poi sottolineata la possibilità di effettuare, da parte di coloro ammessi al servizio civile in Italia, un periodo di servizio, fino a tre mesi, in uno dei Paesi dell'Unione europea: anche questa previsione potrebbe essere letta come indice di “universalità” del nuovo servizio, sebbene essa appaia molto limitata sia in riferimento alla sua capacità di mutare il “titolo” di esso sia in relazione al fatto che essa sembra riservata a situazioni numericamente abbastanza limitate<sup>31</sup>.

Anche la riduzione della durata del servizio civile (dai 12 mesi *ex art.* 3 comma 3 del d. leg. n. 77 del 2002 ad una durata variabile tra gli otto mesi e i dodici mesi di cui all'art. 16 comma 4 del d. leg. n. 40 del 2017) può certamente produrre un ampliamento della platea dei giovani coinvolti: ma anche in questo caso si tratta di un ampliamento limitato e non tale da giustificare un mutamento complessivo di prospettiva.

C'è infine l'aspetto legato all'individuazione degli enti che possono presentare programmi di intervento: la nuova formulazione sembra restringere il numero, imponendo regole maggiormente selettive rispetto al passato. Quindi anche sotto quest'aspetto non trova giustificazione il passaggio da nazionale a universale.

---

<sup>30</sup> Sulla previsione di piani annuali è poi intervenuto il d.l. n. 152 del 2021, come si dirà più avanti.

<sup>31</sup> Sul servizio civile all'estero v., da ultimo, F. DE LUCA – T. DI IORIO, *Il servizio civile all'estero. Fra pacifismo e specializzazione*, Inapp Working Paper n. 95, 2022, Inapp, Roma.

In sostanza, dunque, dal complesso di tali elementi non sembra trovare giustificazione il mutamento di espressione: se infatti consideriamo unitariamente tali elementi si deduce un sostanziale equilibrio tra previsioni che “allargano” e previsione che “restringono”. In ogni caso, per diventare “universale” vi sarebbe stato bisogno di ben altro.

E qui veniamo al punto decisivo. Nel linguaggio comune, come in quello giuridico proprio, l'universalismo implica il riconoscimento del diritto di accedere alle provvidenze sociali non solo a determinate categorie sociali o a soggetti specificamente individuati, ma a tutti coloro che si trovino nelle condizioni previste dalla legge. Applicando tale concezione al servizio civile, se ne deduce che esso sarebbe effettivamente universale se *tutti coloro che ne hanno i requisiti e ne manifestassero l'intenzione potessero svolgerlo*: ciò giustificerebbe – e sarebbe coerente con – il cambiamento di denominazione. Così è per il nuovo servizio civile? Sicuramente no: il decreto legislativo non introduce un “diritto” a svolgere il servizio civile: questa possibilità è infatti limitata ad un numero definito di soggetti, e tale numero è conseguenza dei fondi economici disponibili. Tanto è vero che l'art. 24 fa esplicito riferimento ad un “contingente” complessivo di operatori volontari da avviare al servizio, definito all'interno di un documento di programmazione finanziaria.

In definitiva, dunque, il cambiamento di denominazione non sembra coerente con i cambiamenti effettivamente introdotti nella disciplina legislativa. Così che l'espressione “universale”, applicata a *questo* servizio civile, sembra configurarsi come una sorta di slogan pubblicitario teso ad indicare una prospettiva di possibile ampliamento della platea dei soggetti che potrebbero essere coinvolti. Ma, nella sostanza, l'allargamento effettivo rimane conseguente alle risorse che verranno messe a disposizione: e su di esse la legge non prevede alcuna garanzia (anche la possibilità di definire per legge un numero minimo di giovani che annualmente possa essere coinvolto nel servizio civile, che pure in passato era stata prospettata, non ha trovato accoglimento nel testo del decreto legislativo).

## 5. Conclusione: quale il senso di questa storia?

In conclusione di questa storia, qui ripercorsa per sommi capi, conviene brevemente riflettere sulle lezioni che essa ci offre, anche per comprendere quale potrebbe essere il futuro che ci attende e per provare, eventualmente, a correggere eventuali distorsioni.

Secondo quanto espresso dal Governo Draghi (ed in particolare dal Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale), intanto, il servizio civile gode di buona salute e opera “in progressivo consolidamento, nonostante le gravose difficoltà date dalla situazione emergenziale e con uno sguardo rivolto verso il futuro, proteso nel percorrere le strade verso l'innovazione e la sostenibilità”<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> *Relazione sulla organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile universale per l'anno 2021* presentata dal Ministro per le Politiche giovanili Dadone e comunicata alla Presidenza del Senato in data 1° settembre 2022, pagg. 3-4. Il testo è reperibile qui: [https://www.politichegiovanili.gov.it/media/ivxj04t2/relazione\\_2021\\_def.pdf](https://www.politichegiovanili.gov.it/media/ivxj04t2/relazione_2021_def.pdf)

Per valutare se si possa essere effettivamente soddisfatti della situazione in essere occorre considerare la duplice funzione che la nostra storia normativa ed anche civile di questo istituto ci consegna: una doppia funzione intrinsecamente connessa e non scindibile.

Da un lato, contribuire alla vita della Repubblica (declinabile come difesa della Patria ex art. 52 Cost.; come progresso materiale e spirituale della società ex art. 4 Cost.; come rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona ex art. 3 Cost.), ma anche, in una prospettiva extra-nazionale, alla costruzione della pace tra i popoli: il tutto mediante uno stile e con modalità *civili*, cioè pacifici, non armati e nonviolenti. Ciò è il frutto dell'origine del servizio civile, che nasce, come si è visto, come impegno alternativo all'uso delle armi da parte di coloro che per legge erano obbligati alla prestazione di un servizio militare.

Ma insieme, un obiettivo che il servizio civile si è posto e ha realizzato è contribuire all'educazione dei giovani che vi sono coinvolti (art. 2 d. leg. n. 40 del 2017): un'educazione tuttavia non neutrale, ma fondata su alcuni contenuti essenziali, quali la solidarietà, l'utilità sociale, lo stile nonviolento, la dimensione internazionale finalizzata alla pace. Come qualcuno ha efficacemente sintetizzato, una formazione finalizzata alla costruzione di "una coscienza civica solidale"<sup>33</sup>.

Per perseguire entrambe queste dimensioni – che, come è evidente, appaiono complementari –, occorre che esse vengano realizzate e valorizzate sia mediante le attività che i singoli progetti si prefiggono di realizzare (in qualsiasi ambito essi si svolgano), sia anche attraverso un'adeguata formazione, finalizzata a far emergere le finalità proprie di questa forma di servizio, non assimilabile ad un'attività di tirocinio formativo o di apprendistato o altro ancora<sup>34</sup>.

La situazione attuale del servizio civile, per quanto se ne possa fornire una valutazione complessiva, risulta coerente e in linea con questi obiettivi<sup>35</sup>?

Il Piano triennale 2020-2022 per la programmazione del servizio civile universale predisposto dal Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale conferma, infatti, la prospettiva indicata dal legislatore, sottolineando che "Il nuovo sistema è stato delineato dal decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, rafforzando il carattere peculiare dell'istituto quale strumento di difesa non armata della Patria. La difesa della Patria è stata quindi individuata dal decreto legislativo n. 40/2017 quale finalità precipua del servizio civile universale, accanto alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, all'educazione alla pace tra i

---

<sup>33</sup> M. OLIVETTI, *Profili soggettivi del servizio civile: il trattamento giuridico ed economico dei soggetti, gli incentivi e i benefici*, in E. ROSSI – F. DAL CANTO (cur.), *Le prospettive del servizio civile in Italia*, cit., 65.

<sup>34</sup> In un comunicato del 28 novembre 2022, la Conferenza Nazionale Enti per il Servizio civile (CNESC) ha invitato il Dipartimento del Governo a investire in una comunicazione "che renda chiaro ai giovani che l'anno di servizio civile è un'esperienza con finalità operative specifiche, *differenti da lavoro, studio, tirocinio formativo, ecc.*" (corsivo aggiunto).

<sup>35</sup> Già don Giuseppe Pasini (*La difesa della patria: significato ed esigenze storiche per un approfondimento*, in *Studi Zancan*, n. 6/2006, 72) esprimeva l'impressione, dopo i primi anni di attuazione della legge n. 64/2001, che la finalità di difesa della Patria avesse trovato, nei progetti di servizio civile, "un'attuazione ridottissima": detta finalità, egli scriveva "sembra essersi quasi esclusivamente concentrata nella presenza di alcuni giovani in zone di conflitto, con attività di riconciliazione tra gruppi ed etnie contrapposte. La massima parte dei progetti probabilmente o ha ignorato questa finalità, o al più l'ha colta come stimolo di formazione teorica a vantaggio dei giovani in servizio".

popoli, alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, che si esercita attraverso un'esperienza di cittadinanza attiva del giovane operatore volontario”.

In che modo dunque questo “carattere peculiare” viene concretamente perseguito? La prassi va in questa direzione? Come detto, non è certamente possibile offrire una valutazione unitaria, considerata la varietà dei progetti e delle esperienze diffuse sul territorio nazionale. Malgrado ciò, un punto di osservazione possibile, e in certa misura oggettivo, è offerto dalla prassi (anche normativa, oltre che amministrativa) nazionale.

Se consideriamo, a mo' di esempio, il “Bando per la selezione di 2.613 operatori volontari da impiegare in progetti afferenti a programmi di intervento di Servizio civile digitale, di Servizio civile ambientale e di Servizio civile universale autofinanziati” il sito governativo ne indica gli obiettivi: “Come creare un'identità digitale, gestire la posta elettronica, prenotare una visita medica o effettuare l'iscrizione ad un corso online: saranno questi alcuni dei principali compiti dei “facilitatori digitali”, i volontari del Servizio Civile Digitale che supporteranno i cittadini nell'utilizzo delle nuove tecnologie”.

Si può tentare di collegare queste attività all'idea di difesa della Patria con uno stile pacifico, non armato e nonviolento: ma certo si tratta – anche in caso di risultato positivo – di una connessione non proprio evidente. Nessun dubbio che svolgere una funzione di “facilitatore digitale” per prenotare una visita medica (ad esempio) possa essere un servizio utile ad alcune persone, ma da questo dedurre la coerenza con la finalità di difesa della Patria sembra sinceramente un'operazione non solo forzata, ma anche svilente lo stesso concetto di difesa della Patria.

Un altro esempio può essere fornito dal PNRR, che giustifica l'utilizzo di risorse al fine di “potenziare il Servizio Civile Universale stabilizzando il numero di operatori volontari e promuovendo l'acquisizione di competenze chiave per l'apprendimento permanente (soft skills, competenze personali, sociali, competenze di cittadinanza attiva)”, mediante “un percorso di apprendimento non formale, attraverso il quale i giovani accrescano le proprie conoscenze e competenze e siano meglio orientati rispetto allo sviluppo della propria vita professionale” (Investimento “Servizio Civile Universale”). Queste azioni sono volte a promuovere nuove competenze e a favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e si affiancano agli incentivi per le assunzioni attraverso misure di decontribuzione per i datori di lavoro (finanziate in legge di bilancio)”. Da segnalare al riguardo che il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, nel dettare disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR ha modificato alcune disposizioni del d. leg. n. 40 del 2017, eliminando le previsioni relative alla predisposizione di piani annuali.

Qui mi pare che l'obiettivo della difesa della Patria con mezzi e modalità nonviolenti sia quasi del tutto scomparso, e che tutte le finalità siano rivolte alla formazione dei giovani: una formazione, peraltro, non rivolta all'acquisizione di uno stile di vita solidaristico, pacifico e nonviolento, quanto piuttosto di competenze (come indica il PNRR: di *skills*) rivolte all'ingresso nel mondo del lavoro e pertanto alla formazione professionale<sup>36</sup>. Alla stregua dei tirocini formativi:

---

<sup>36</sup> Ed infatti la dottrina giuslavoristica ha iscritto queste misure “nell'ambito delle politiche volte a favorire l'integrazione socio-lavorativa dei giovani”: così A. SARTORI, *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, n. 4/2021, pag. 981.

i quali, come descritti nel sito del Ministero del lavoro, consistono in “un periodo di orientamento e di formazione, svolto in un contesto lavorativo e volto all’inserimento dei giovani nel mondo del lavoro”. Tanto è vero che il Governo italiano, nel 2015, inserì il servizio civile quale “strumento per l’occupabilità” tra le misure del programma europeo “Garanzia Giovani” (a fianco, per capire, della “Misura Bonus Occupazione”)<sup>37</sup>.

Mi limito a questi esempi. Come dicevo, si tratta di finalità senz’altro meritevoli e da perseguire, ma la cui coerenza con gli ideali che dovrebbero sottostare alla *difesa della Patria* è perlomeno dubbia e discutibile.

In tale contesto, non è facile valutare se questa supposta divaricazione che sembra emergere dai documenti richiamati rispetto non solo alla storia, ma anche alle finalità costituzionali del servizio civile, possa essere corretta in via amministrativa o richieda invece un intervento anche a livello normativo: è questa una valutazione che esorbita chiaramente dagli obiettivi posti al presente intervento. Mi limito ad auspicare che essa sia svolta, con oggettività e avendo come criterio di discernimento i fondamenti costituzionali, e perciò valoriali, di questa particolare ed eccezionale esperienza di “istituto repubblicano”. Se da essa risultasse opportuno un intervento anche sul piano normativo, si potrebbe ricordare che dal 1972 ad oggi sono stati almeno una decina gli interventi normativi che hanno interessato la materia: in media, uno ogni cinque anni. E dal decreto legislativo n. 40 del 2017 ad oggi sono trascorsi esattamente cinque anni...

---

<sup>37</sup> Sottolinea questo aspetto F. DE LUCA, *Il Servizio Civile come politica efficace per i giovani nel quadro del Next Generation EU*, in *Politiche sociali*, n. 1/2022, 31 ss., la quale conduce un’analisi del servizio civile tutta incentrata sui benefici di esso in termini di occupabilità dei giovani interessati.