

# Il servizio civile universale: analisi e criticità

In un seminario di studio e approfondimento svoltosi presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa il 14 luglio 2017 e organizzato dal CISSC<sup>1</sup>, sono state condivise una serie di riflessioni e proposte di seguito sintetizzate. Scopo del documento è operare una prima analisi del decreto legislativo 6 marzo 2017 n. 40, contenente Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106, entrato in vigore il 18 aprile 2017, mettendo in rilievo gli elementi di innovazione della disciplina precedente e svolgendo alcune analisi critiche: ciò al fine di contribuire sia alla realizzazione di una prassi applicativa coerente che ad eventuali interventi correttivi, i quali potranno essere adottati in forza della previsione di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 106/2016.

## Universale e non più nazionale?

**L**a legge delega 6 giugno 2016, n. 106, individuava alcuni principi funzionali all'istituzione di un servizio civile universale, in luogo del già operante servizio civile nazionale. Il cambiamento del nome (poi ripreso nel decreto legislativo n. 40/2017) sembra voler indicare un mutamento sostanziale dell'istituto: i termini di tale cambiamento non risultano peraltro facilmente percepibili.

Analizzando in modo sintetico tali cam-

biamenti, al fine di rintracciare le ragioni del cambiamento di denominazione (mentre successivamente tali aspetti saranno esaminati

## AUTORE

- *Centro interuniversitario di studi sul servizio civile*, costituito tra la Scuola Superiore Sant'Anna, il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa e il Centro interdisciplinare «Scienze per la pace» dell'Università di Pisa, in collaborazione con la Fondazione Zancan, Padova.

puntualmente), si osserva quanto segue.

*La diversa elencazione delle finalità del servizio civile non sembra tale da giustificare un cambiamento di denominazione.* La già presente finalità 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. 64/2001 vengono genericamente ricompresi nella «promozione dei valori fondativi della Repubblica». In più si aggiunge il riferimento alla «pace tra i popoli» (che precedentemente era considerato tra le finalità educative (educazione alla pace fra i popoli).

*L'indicazione puntuale dei «settori di intervento».* Nella legge n. 64/2001 (e nel decreto legislativo n. 77/2002) questi erano ricavabili – senza distinzione – all'interno delle finalità, mentre adesso sono individuati con maggiore precisione: ma tale cambiamento non sembra funzionale alla trasformazione del servizio civile da nazionale a universale.

*L'ammissione degli stranieri.* Di fatto già ottenuta per effetto della sent. n. 119/2015 della Corte costituzionale, diventa una previsione legislativa che certamente allarga l'ambito dei soggetti ammessi a prestare il s.c. Questo può essere un elemento che va nella direzione dell'«universalità» del s.c., qualora accompagnato da altri elementi.

*La programmazione triennale (e annuale) delle attività.* Essa sarà comunque subordinata alle risorse effettive, e quindi da sola non consente di essere considerata funzionale ad un allargamento del s.c.

*Un nuovo assetto di relazioni fra Stato e Regioni.* La qualifica di «universale» in tale ambito, potrebbe giustificarsi ove si prevedessero maggiori e sostanziali competenze per le regioni: ma tale prospettiva sembra smentita dall'analisi del testo, il quale sembra restringere le funzioni attribuite nel s.c. universale agli enti territoriali rispetto a quelle previste nel s.c. nazionale.

*La possibilità* (prevista dall'art. 5, comma 9), di *realizzare, con fondi propri, programmi di*

*intervento* da parte di amministrazioni pubbliche, enti locali, altri enti pubblici territoriali ed enti del terzo settore, può effettivamente ampliare la sfera dei giovani che possono svolgere il s.c. (sebbene non vada dimenticato che un'analogha possibilità era già prevista – con diversa formulazione – dall'art. 11, comma 2, della legge n. 64/2001).

La previsione della possibilità di effettuare *un periodo di servizio (fino a tre mesi) in uno dei Paesi dell'Unione europea* può essere letta come un indice di «universalità» del nuovo s.c., sebbene essa appaia molto limitata sia in riferimento alla sua capacità di mutare il «titolo» del s.c. che in relazione al fatto che sembra riservata a situazioni numericamente abbastanza limitate.

*Durata del servizio.* La variabilità della durata del S.c.u. fra otto e dodici mesi può effettivamente produrre un ampliamento della platea dei giovani coinvolti, considerato che la minore durata del servizio potrebbe nella prassi aumentare il numero dei giovani impegnati (in quanto i fondi adesso necessari per avviare due giovani sarebbero sufficienti ad avviarne tre). Tale cambiamento appare comunque limitato e non tale da giustificare un mutamento complessivo di prospettiva.

*Gli enti accreditati.* La nuova disciplina sembra restringerne il numero in quanto impone regole più selettive rispetto al passato. Quindi anche sotto quest'aspetto non trova giustificazione il passaggio da «nazionale» a «universale».

Dal complesso delle novità schematicamente illustrate non emergono elementi tali da giustificare un cambiamento sostanziale di prospettiva. Tra previsioni che «allargano» e previsioni che «restringono» si raggiunge infatti un sostanziale equilibrio.

Perché il s.c. diventi davvero «universale» è necessario sviluppare un'ulteriore riflessione, dato che 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. Il s.c. sarebbe effettivamente universale, dunque, se tutti coloro che ne hanno i requisiti potessero svolgerlo. Una corrispondenza fra «domanda» e «disponibilità» giustificherebbe – e sarebbe coerente con – il cambiamento di denominazione. Ma il decreto legislativo non introduce alcun «diritto» a svolgere il s.c., dato che tale possibilità resta limitata alla disponibilità delle risorse. Infatti l'art. 24 fa esplicito riferimento ad un «contingente» complessivo degli operatori volontari da avviare al s.c., definito all'interno del documento di programmazione finanziaria.

In definitiva, l'espressione «universale» applicata al «nuovo» s.c. appare più come una sorta di slogan pubblicitario testo ad indicare una prospettiva di possibile ampliamento della platea dei soggetti che potrebbero essere coinvolti: ma tale allargamento rimane subordinato alle risorse disponibili, sulle quali la legge non fornisce garanzie di sviluppo (né ha trovato accoglimento nel testo del decreto legislativo la possibilità – prospettata nel passato – di definire per legge un numero minimo di giovani annualmente «avviati» al s.c).

## **Principi, finalità del servizio civile universale**

Il d.lgs. n. 40/2017 soffre – forse più degli altri decreti attuativi della legge delega – di un'impostazione complessivamente modesta, che ha mancato di intervenire sulla definizione identitaria del servizio civile, che rimane socialmente percepito come elitario. In particolare i giovani non hanno memoria dell'evoluzione storica del servizio civile: essi conoscono solo quello «volontario» e pertanto alcuni riferimenti normativi rimangono celati sotto una formulazione importante, ma parzialmente vana. Colpisce ad esempio l'assenza di un riferimento esplicito ai doveri di solidarietà, che pure paiono quelli di più immediata

presa nell'opinione pubblica.

Entrando nel merito del testo del decreto, apprezziamo un primo articolo destinato alla puntualizzazione delle definizioni: frutto della moderna tecnica legislativa, presenta il pregio di una maggiore chiarezza definitoria del vocabolario adottato.

L'art. 2 mostra immediatamente il primo affanno. Qui il legislatore delegato si è limitato a recepire, senza modifiche, il testo della legge delega. A differenza del passato, nel testo normativo attuale si parla di «Finalità» e non di principi, e sono espressamente menzionati gli articoli costituzionali di più diretto riferimento (52, 11, 2 e 4), corredati dal richiamo ad un ventaglio indefinito offerto dalla «promozione dei valori fondativi della Repubblica». Si avverte una confusione semantica fra «principi» e «valori».

L'indicazione puntuale delle norme costituzionali è una novità: mancava sia nella legge n. 230/1998 sia nella legge n. 64/2001. Nella prima (la legge del 1998) prevaleva la necessità di giustificare la posizione dell'obiezione di coscienza come diritto soggettivo: per questa ragione si rinviava ai diritti fondamentali, alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e alla 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 era «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). Come sappiamo, questa stessa legge introdusse l'espressione «Difesa civile non armata e non violenta» (nell'art. 8, lettera f), richiamando i compiti assegnati all'allora istituito Ufficio per il servizio civile nazionale).

Anche la legge 64/2001 ometteva un esplicito riferimento alle norme costituzionali, che pure potevano essere implicitamente ricavate: l'art. 52 Cost. nella lettera a) dell'art. 1; l'art. 2 Cost. nella lettera b). Più controverso il riferimento all'art. 11 Cost.,

che solo una parte della dottrina considerava implicitamente richiamato, rifacendosi soprattutto alla natura pacifista dell'obiezione di coscienza al servizio militare armato, ma che altri escludevano in modo altrettanto chiaro, dato il superamento del servizio civile come sola forma di alternativa/sostituzione di quello militare.

Il riferimento all'art. 4, secondo comma, Cost. è di diretta derivazione dottrinale. Si può rimarcare in proposito che il servizio civile esprime il valore etico del lavoro e rappresenta bene il dovere di «fare qualcosa per gli altri». Una solidarietà non solo enunciata, ma fattiva.

In termini tecnici colpisce l'indicazione non solo esplicita, ma anche molto puntuale, delle norme costituzionali di riferimento «art. 52, primo comma» che in un certo senso al tempo stesso richiama il dovere di difesa e ne esclude l'ambito militare (che è oggetto del solo secondo comma), e che giustifica la menzione della «difesa non armata e nonviolenta della Patria». Espressione simile, ma non identica, a quella già utilizzata nella legge n. 230/1998 (in cui vi era un riferimento alla «difesa civile non armata e non violenta») e nella legge n. 64/2001 (che parlava di «difesa della Patria con mezzi e attività non militari»). Sicché la vera novità, da questo punto di vista, consiste nel richiamo esplicito della nonviolenza fra le finalità del servizio civile universale, chiudendo il dibattito che nel passato era stato sviluppato in ordine alla riferibilità di tutto il servizio civile nazionale ai principi connessi al suo non essere militare, ovvero del solo servizio civile nazionale svolto in alternativa/sostituzione dell'obbligo della leva. In ogni caso gli art. 52, primo comma, e 11 costituiscono riferimenti apparentemente primari, giacché le finalità del servizio civile nazionale – ossia difesa non armata e nonviolenta della Patria, educazione alla pace fra i popoli e promozione dei valori fondativi della Repubblica – si perseguono «ai sensi» di queste due norme.

La precisazione connessa agli artt. 2 e 4, secondo comma, sembra invece avere una

diversa e più limitata funzione, una sorta di indicazione volta a delimitare l'espansione della «promozione dei valori fondativi della Repubblica». Questi ultimi risultano per la verità di incerta definizione, in quanto nella Costituzione manca un riferimento giuridicamente significativo ai «valori» ancorché fondativi, della Repubblica. Una categoria quindi generica, oltremodo elastica, che non può certo essere identificata con i «Principi» costituzionali più o meno fondamentali – richiamati invece nella legge n. 230/1998. È appena il caso di osservare che giuridicamente, e specialmente a livello costituzionale, esiste una differenza fra principi e valori: talvolta le due espressioni possono essere utilizzate per significati simili e persino coincidenti, ma la loro delimitazione non può essere lasciata alla semplice attività interpretativa.

In definitiva le tre finalità enunciate mostrano complessivamente una certa vaghezza di orizzonte. Va detto poi che esse sono indicate in modo indistinto, quasi che tutte fossero allo stesso modo espressive di uno scopo unitario del servizio civile universale. Che anche per questo motivo finisce per perdere la propria identità istituzionale, confusa in formule tanto solenni quanto poco consistenti.

Colpisce poi l'assenza del richiamo al principio di solidarietà, che risulta la chiave di lettura della specificità di tutto il Terzo settore, e a suo modo anche del servizio civile. La menzione «anche ai sensi dell'art. 2» non appare di per sé sufficiente a rimarcare l'importanza di questo principio, che resta centrale per la comprensione sociale della specificità dei servizi civili – nazionale, universale e anche regionali – che sono un modo per «fare qualcosa per gli altri». Più precisamente, forme istituzionali di presenza nel mondo giovanile della Repubblica, quale soggetto che si fa parte attiva per sostenere l'uguaglianza sostanziale (e in questo senso sarebbe risultato opportuno un riferimento anche all'art. 3 Cost.).

Resta da osservare che l'art. 4 del decreto menziona indirettamente un'ulteriore

finalità del servizio civile universale, perché subordina la redazione degli obiettivi periodici anche alla necessità di «favorire i giovani con minori opportunità». Un ulteriore indice della solidarietà connessa – e purtroppo non proclamata – del servizio civile universale.

## Settori di intervento del servizio civile universale

L'art. 3 enuncia sette settori di intervento, che si presentano quali ambiti di realizzazione delle finalità (si sarebbe meglio potuto scrivere della finalità) del servizio civile universale. L'elenco non presenta grandi novità. Semmai colpisce l'eccessiva disinvoltura con cui il legislatore delegato ha provveduto a stilarlo, distinguendo i settori in modo indipendente da un'evidente necessità normativa: l'unica previsione espressa, infatti, in cui la distinzione dei settori sembra essere necessaria concerne l'obbligo, sancito dall'art. 10 comma 2, di individuare sette dei quindici rappresentanti nella Consulta nazionale «con riferimento a ciascun settore individuato all'art. 3». Tale indeterminazione pone un'ulteriore preoccupazione in ordine alla espansione della successiva attività regolamentare, che gioco forza dovrà tener conto di queste previsioni normative ma che al contempo avrà margini di intervento assai ampi.

Il primo ambito è quello dell'assistenza, intuitivamente e operativamente *magna pars* del servizio civile. In termini tecnici individua un campo di abnorme estensione, che comprende forme di assistenza potenzialmente anche molto eterogenee (sanitaria, sociale, sociosanitaria, scolastica, previdenziale ecc.), dando adito a incertezze connesse alle fonti specifiche di riferimento per ciascuno dei settori cui il termine «assistenza» può rinviare. Queste incertezze riguardano anche i riferimenti al «patrimonio ambientale e riqualificazione urbana» nonché al «patrimonio storico, artistico e culturale» (che in realtà non costituisce un set-

tore omogeneo): riferimenti intuitivamente comprensibili, ma non definiti per legge.

Più contenuta la difficoltà di individuazione del settore «Protezione civile» a sua volta oggetto di una revisione normativa (cfr. legge delega 16 marzo 2017 n. 30). L'educazione e la promozione culturale sono in qualche modo settori già presenti nel vigente servizio civile nazionale, mentre lo sport è una *new entry*. Resta l'agricoltura in zone di montagna – che ha un'origine affatto aneddotica –, ora accompagnata dall'agricoltura sociale – che ha una normativa di riferimento (legge 18 agosto 2015, n. 141) – e dalla biodiversità, che non sembra essere un ambito giuridicamente definito.

L'ultimo settore è in realtà un coacervo di indistinti. Raccoglie insieme promozione della pace fra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero. Si segnala la scarsa attenzione rivolta all'uso di termini solo volgarmente sinonimi, che invece possono avere una diversa declinazione tecnico-giuridica: vedi «promozione» (della pace fra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata, dei diritti umani, della cultura italiana all'estero), «tutela» (dei diritti umani) e «sostegno» (delle comunità di italiani all'estero). Quest'ultimo variegato settore di intervento è solo in parte sovrapponibile a quanto già previsto dalla legge 64/2001.

## Requisiti di accesso, cause di esclusione e durata del servizio

Su questo sfondo si pongono le questioni concernenti l'identità del servizio civile universale. Se di per sé nulla vieterebbe una sua estensione agli adulti o agli anziani, la disciplina attuale conserva un'evidente memoria delle sue radici storiche, connesse alla sostituzione dell'obbligo militare. Pertanto il s.c. continua ad essere percepito, nonostante l'accesso delle donne e degli

stranieri, quale istituto riservato ai giovani.

I requisiti generali di accesso rimangono invariati, se si eccettua la menzione, adesso anche formale, degli stranieri (vedi oltre). Si apprezza il mancato riferimento al necessario possesso di requisiti di idoneità fisica, già eliminato dal testo del d.lgs. n. 77/2002 ad opera del d.l. n. 69/2013, per cui l'accesso al servizio civile è disponibile anche a giovani con disabilità (i quali possono peraltro presumibilmente farsi rientrare tra i «giovani con minori opportunità» di cui, ai sensi dell'art. 4, comma 3, lettera a), deve essere favorita la partecipazione al servizio civile). L'art. 14, comma 1, mantiene i prevalenti limiti minimo e massimo d'età (rispettivamente, di diciotto e ventotto anni). Tale scelta sottolinea il valore formativo del servizio civile.

Se la scelta di aprire la porta anche ai non cittadini risulta obbligata, appare criticabile la previsione (art. 14, comma 2) per cui «l'ammissione al servizio civile universale non costituisce in alcun caso, per il cittadino straniero, presupposto per il prolungamento della durata del permesso di soggiorno». Siccome l'esperienza del servizio civile è funzionale alla valorizzazione di una dimensione sostanziale della cittadinanza e alla promozione di processi di inclusione sociale (e, lato sensu, politica) – come già evidenziato dalla Corte costituzionale – il decreto avrebbe potuto utilmente prevedere lo svolgimento del servizio civile non solo fra le cause di prolungamento del permesso di soggiorno, ma anche fra quelle per l'ottenimento dello stesso, fino a prevedere un apposito titolo, volto ad assicurare la partecipazione all'esperienza e il suo completamento, anche successivamente convertibile in altro titolo abilitante al soggiorno.

L'art. 14, commi 3 e 4, conferma l'esclusione dal servizio civile per i condannati per reati connessi con le armi o, comunque, di particolare gravità, e per i componenti dei corpi militari e di polizia. Questa limitazione è criticabile, non solo in forza dell'asserita rottura della continuità fra que-

sto s.c. e quello degli obiettori di coscienza, ma anche perché sembra sottolineare una incompatibilità ontologica fra uso delle armi e promozione di valori pacifisti e non-violenti che caratterizzano il s.c. universale.

La non innovativa previsione dell'inammissibilità di partecipazione da parte di chi abbia già svolto il servizio civile nazionale o universale (art. 16, comma 8), benché limitativa dell'universalità del s.c., si giustifica con la limitatezza delle risorse finanziarie, tale da favorire lo svolgimento del s.c. al maggior numero possibile di persone interessate.

La flessibilità della durata (art. 16, comma 4) connessa «alla tipologia del programma di intervento», va raccordata con la diminuzione dell'impegno settimanale (da trenta ore a venticinque ore) comunque corrispondenti ad un monte ore annuo complessivo fissato in 1145 ore per dodici mesi (meno quindi delle 1400 ore previste per i giovani in servizio civile nazionale) e in 765 ore per otto mesi.

La pur comprensibile diminuzione della durata e del periodo di servizio pone però il problema - da un lato - dell'indebolimento valoriale dell'esperienza vissuta dai giovani, e dall'altro lato delle difficoltà connesse alla qualità di un servizio continuativo e stabile. A tal proposito va anche tenuto conto che parte del tempo di servizio deve essere dedicata ad attività di formazione (generale e specifica), per una (invariata) durata complessiva di almeno ottanta ore, di cui almeno trenta di formazione generale e almeno cinquanta di formazione specifica (art. 16, comma 6). Interessante la previsione dell'art. 12, comma 2, che, facendo riferimento ai contributi erogati agli enti dalla Presidenza del Consiglio «[...] a parziale copertura delle spese sostenute per le attività di formazione generale degli operatori volontari [...]», lascia desumere che tali attività dovranno essere curate dagli stessi enti (mentre l'art. 11 del d.lgs n. 77/2002 si riferiva a corsi di formazione generale organizzati dall'Ufficio nazionale o dalle Regioni/Province autonome).

## Lo status degli operatori volontari e la valorizzazione del servizio svolto

La disciplina introdotta intende chiaramente differenziare le attività di servizio civile svolte dagli «operatori volontari di servizio civile» sia dalle attività di volontariato, anche a fini fiscali e previdenziali, sia dal rapporto di lavoro (art. 16, comma 1 e 3). La specialità dello status soggettivo è confermata dall'adozione di un'espressione tipizzata – che è a sua volta una novità – e che scioglie alcuni dubbi espressi in passato proprio in ordine alla qualificabilità dei giovani in s.c. come «volontari».

Il trattamento economico e giuridico riservato agli operatori taglia definitivamente i ponti con il servizio militare (art. 17), essendo caduti i vari riferimenti che continuavano ad assimilare in modo espresso il trattamento riservato ai giovani in servizio civile a quello previsto per il personale militare e, in particolare, per il personale militare volontario in ferma annuale. In particolare, la quantificazione dell'assegno risulta adesso integralmente demandata alle determinazioni che la Presidenza del Consiglio dei Ministri è chiamata ad adottare in sede di formulazione del Documento di programmazione finanziaria annuale (art. 24, comma 3).

Quanto alla valorizzazione del servizio svolto, oltre alla conferma di previsioni già contenute all'interno del d.lgs. n. 77/2002, relative alla valorizzazione all'interno dei percorsi formativi universitari e in vista dell'avvio di percorsi lavorativi, l'art. 18, comma 5, stabilisce che «ferme restando le riserve di posti previste dalla normativa vigente, ai fini della compilazione delle graduatorie di merito dei concorsi pubblici relativi all'accesso nelle carriere iniziali, le pubbliche amministrazioni possono prevedere nei bandi, quale titolo di preferenza, lo svolgimento del servizio civile universale completato senza demerito». Molto più circoscritta quanto ad ambito di operatività, sebbene statuente non una possibilità bensì

un obbligo, era la previsione di cui all'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 77/2002, che faceva riferimento a riserve di posti nelle carriere iniziali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, nella misura del 10 per cento per coloro che hanno svolto per almeno dodici mesi il servizio civile nelle attività istituzionali di detti Corpi.

E non si deve, infine, trascurare come la funzionalità del servizio civile (anche) all'agevolazione di percorsi di ingresso nel mondo del lavoro, sia espressamente valorizzata non solo ex post, ma anche, in itinere. L'art. 12, comma 1, stabilisce, infatti, innovativamente, che i giovani ammessi al servizio in Italia possano usufruire, per un periodo non superiore a tre mesi e in alternativa allo svolgimento del servizio, per un periodo di analoga lunghezza in un altro Paese membro dell'Unione Europea, di «un tutoraggio finalizzato alla facilitazione dell'accesso al mercato del lavoro, secondo le modalità dei programmi di intervento annuali».

## Il servizio civile all'estero

Il decreto sembra attribuire maggiore attenzione al servizio civile all'estero. La previgente normativa si limitava infatti a prevedere la possibilità che i volontari fossero inviati all'estero anche per brevi periodi e solo per certe finalità (art. 1, comma 1, lettera e), l. 64/2001), senza individuare un quantitativo di giovani. Il nuovo decreto prevede, in primo luogo, innovativamente, una durata minima di sei mesi per il periodo di servizio da prestarsi all'estero, in Paesi diversi dall'Italia, appartenenti o meno all'Unione europea, «per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della nonviolenza nonché alla cooperazione allo sviluppo». In secondo luogo (art. 24) stabilisce che sia da determinarsi annualmente il numero degli «operatori volontari» da avviare all'estero sia – ulteriore novità – il numero degli operatori volontari, tra quelli



avviati in Italia, che possono svolgere un periodo di servizio in Paesi dell'Unione Europea.

## Il «sistema» del servizio civile

In termini generali, i soggetti coinvolti nel S.c.u sono i seguenti:

– lo Stato (il quale, attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, programma, organizza, attua il S.c.u.; accredita gli enti; esercita il controllo sulle attività: tutte funzioni che devono essere esercitate «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nei limiti della dotazione organica, di personale dirigenziale e non dirigenziale vigente alla data di entrata in vigore del decreto»);

– le Regioni e le Province autonome (le quali devono essere sentite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per predisporre i «Piani»; sono coinvolte per valutare i «Programmi di intervento»; esprimono (nella Conferenza Stato-Regioni) un parere sul Documento di programmazione finanziaria; attuano propri programmi di S.c.u.; possono sottoscrivere accordi per erogare attività formativa, per esercitare il controllo sulle attività svolte nel loro territorio, per valutare i risultati degli interventi svolti nel loro territorio, nonché per svolgere attività ispettive (presso i soli enti di S.c.u. che operino esclusivamente sul proprio territorio); possono istituire autonomi «servizi civili regionali con finalità proprie e non assimilabili al S.c.u.» (aspetti sui quali subito si tornerà);

– gli enti di S.c.u. (i quali presentano i programmi di intervento e ne curano la realizzazione; provvedono alla selezione, gestione amministrativa e formazione degli operatori volontari; svolgono attività di comunicazione e promozione delle competenze acquisite dagli operatori volontari grazie al servizio svolto; possono costituire reti; cooperano per l'efficiente gestione del S.c.u. e la corretta realizzazione degli interventi) (anche su questi si tornerà);

– gli Operatori volontari del S.c.u. (che svolgono le attività previste dai progetti nel rispetto dei contratti): dei quali è fornita una nuova definizione e di cui già si è detto;

– la Rappresentanza nazionale e regionale degli operatori volontari e la Consulta nazionale per il S.c.u. Anche su questi aspetti si tornerà

## Stato e Regioni nel nuovo sistema del servizio civile

Sia la legge delega n. 106/2016 che il d.lgs n. 40/2017 sembrano lasciare poco spazio alle regioni e alle province autonome: sia sotto il profilo della possibilità di regolare la materia con propri interventi legislativi che con riguardo alla gestione e organizzazione del servizio civile.

L'art. 8 della legge n. 106/2016 si limita a stabilire che deve essere previsto un coinvolgimento delle regioni e aggiunge che le regioni potranno attivare progetti di servizio civile con risorse proprie.

Questa diminuita attenzione alle Regioni si ritrova nel testo del decreto legislativo, che limita sostanzialmente i rapporti tra Stato e regioni all'ambito della programmazione. L'art. 4 stabilisce che il piano triennale e quelli annuali debbono essere predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite, oltre alle amministrazioni competenti per i diversi settori sui quali incidono i progetti di servizio civile, anche le regioni; inoltre, l'approvazione di tali piani, di competenza sempre della Presidenza del Consiglio, deve essere preceduta da un parere, reso, oltre che dalla Consulta, anche dalla Conferenza permanente Stato-regioni.

Per quanto riguarda i programmi d'intervento (a propria volta dettagliati da progetti), con i quali, secondo uno schema a matrisca, viene data concreta attuazione ai piani, l'art. 5 del d.lgs. stabilisce che essi debbono essere ordinariamente approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il coinvolgimento delle regioni interessate; mentre, nel caso in cui tali program-

mi riguardino «specifiche aree territoriali di una singola regione o più regioni limitrofe» essi sono approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri d'intesa con le regioni interessate.

Da notare che nella versione originaria del testo del decreto legislativo, trasmessa all'esame delle Commissioni parlamentari dal Governo, si prevedeva una sola modalità di approvazione dei programmi di intervento, previo parere delle regioni interessate. Nel corso del dibattito parlamentare l'Ufficio studi del Parlamento ha elaborato un puntuale Dossier nel quale, proprio con riferimento all'art. 5, comma 5 della bozza di decreto, si sollecitava il legislatore, «alla luce della giurisprudenza costituzionale e tenuto conto della vigente normativa» a valutare se la previsione del parere della Conferenza Stato-regioni, nell'approvazione dei piani (art. 4, comma 4), e del parere delle regioni, nell'approvazione dei programmi (art. 5, comma 5), fossero accorgimenti «in grado di assicurare un sufficiente coinvolgimento regionale nella parte in cui la programmazione è destinata ad incidere su settori rientranti nell'ambito di competenze legislative regionali...».

Dinanzi a tali ragionevoli rilievi, le modifiche suggerite dal Parlamento, e poi inserite nell'ultima versione del decreto, appaiono piuttosto leggere: mentre l'art. 4 rimane inalterato, infatti, con riguardo all'art. 5 ci si limita a sostituire la precedente previsione, nella quale si prevedeva come necessario il parere delle regioni per l'approvazione dei programmi, con la duplice previsione sopra richiamata, che distingue i casi in cui, per l'approvazione di tali programmi, è necessaria l'intesa con le regioni da quelli in cui è sufficiente un mero (e del tutto indefinito) coinvolgimento delle stesse.

Di grande interesse è poi il successivo art. 7, laddove, con riguardo alle competenze delle regioni e delle province autonome in materia di servizio civile, si prevedono due elenchi.

Un primo elenco, che di fatto costituisce un riepilogo delle prerogative attribuite alle

regioni dai precedenti artt. 4 e 5, è composto da quelle funzioni attribuite ex legge: in particolare, le regioni sono sentite nella fase di predisposizione dei piani, esprimono un parere sul Dpr di approvazione di tali piani in sede di Conferenza Stato-regioni; ancora, esse sono coinvolte nella valutazione e approvazione dei progetti e infine sono richieste di intesa con riguardo all'approvazione di quei particolari progetti che incidono su ambiti territoriali circoscritti. A tali competenze se ne aggiunge infine un'altra: vale a dire, la possibilità di attuare programmi di servizio civile con risorse proprie, ma comunque sempre previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

A questo elenco di ambiti di competenza regionale e provinciale si aggiunge un secondo elenco di funzioni attribuibili alle autonomie territoriali ma previo accordo con la Presidenza del Consiglio dei ministri: a far intendere che, in assenza di accordo, tali prerogative saranno esercitate direttamente dalla Presidenza del Consiglio. Tale secondo elenco è composto di una serie di competenze di natura amministrativa, quali la formazione del personale degli enti, il controllo sulla gestione delle attività svolte dagli enti impegnati nell'organizzazione del servizio civile, la valutazione dei risultati, infine le ispezioni presso gli stessi enti che operano sul territorio.

Si tratta dunque di uno schema a geometria variabile. Le regioni meglio «attrezzate» e più volenterose entreranno più incisivamente nella gestione del servizio civile; le altre, invece, si limiteranno a un ruolo del tutto trascurabile.

Non vi è dubbio che la soluzione adottata nella riforma sia assai comprensibile e improntata al buon senso. In passato, com'è noto, uno dei principali problemi riscontrati nella gestione del servizio civile è stato proprio quello riguardante lo scarso attivismo di alcune regioni, del tutto impreparate a gestire le funzioni che il d.lgs. n. 77/2002 affidava loro, a cominciare dalla gestione degli albi regionali degli enti di servizio civile.

Da uno sguardo complessivo, l'esame della disciplina vigente manifesta con evidenza il complessivo arretramento delle autonomie territoriali rispetto alla disciplina previgente.

In passato, infatti, le regioni e le province autonome, oltre a curare la formazione, il monitoraggio, il controllo e la verifica dei progetti, istituivano e gestivano, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 77, gli albi degli enti svolgenti «attività esclusivamente in ambito regionale e provinciale» (circa la metà del numero totale) ed erano altresì chiamate a esaminare e approvare i progetti presentati dagli enti svolgenti «attività nell'ambito delle competenze regionali o delle province autonome» (art. 6, comma 5).

Il precedente assetto era probabilmente macchinoso dal punto di vista della sua effettiva resa, perché coinvolgeva, con quasi pari dignità, l'ufficio nazionale e le regioni: queste ultime, come anticipato, non tutte parimenti attrezzate per svolgere i compiti loro affidati.

E tuttavia tale sistema appariva abbastanza conforme al quadro delle competenze costituzionali delineato dal Titolo V della Costituzione, come riletto, proprio con riguardo alla materia servizio civile, dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 228/2004 e 431/2005. In tali pronunce la Corte costituzionale aveva segnato dei punti fermi riguardo al corretto equilibrio tra Stato e regioni che doveva sussistere nella gestione del servizio civile.

In primo luogo, il Giudice delle leggi aveva affermato che la materia servizio civile poteva essere ricondotta nell'ambito di quelle riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e in particolare fatta rientrare nella materia «difesa e forze armate» di cui all'art. 117, comma 2, lett. d, e ciò in considerazione del fatto che tale esperienza si sostanziava in una manifestazione del dovere di difesa della patria, di cui all'art. 52 Cost., in linea con l'evoluzione che tale concetto aveva conosciuto nel corso degli anni. Tuttavia, la stessa Corte aveva aggiunto che tale inquadramento costituzionale

della materia servizio civile «non comporta però che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale»; detto altrimenti, la ricostruzione appena richiamata non avrebbe potuto giustificare una completa estromissione delle regioni.

Innanzitutto, se allo Stato dovevano senz'altro essere riservati gli aspetti «procedurali e organizzativi» della gestione del servizio civile, dovevano però restare in capo alle regioni i compiti riguardanti «gli aspetti di rilevanza pubblicistica attinenti alle concrete attività» in cui si sostanzia il servizio civile (sent. n. 228/2004). In altre parole, la Corte costituzionale, tenendo opportunamente conto che i progetti di servizio civile erano destinati inevitabilmente a impattare con ambiti di competenza riservati, ora in via esclusiva ora in via concorrente, alle regioni e alle province autonome (si pensi all'assistenza sociale, alla sanità, all'ambiente, all'agricoltura, ecc.), distingueva i profili statici della gestione del servizio civile, riservati allo Stato, da quelli dinamici, con riferimento ai quali si rendeva necessaria una gestione condivisa, ovvero un vero e proprio concorso tra Stato e regioni (sent. n. 431/2005).

Non vi è dubbio che il quadro tratteggiato dalla Corte costituzionale nel 2004-2005 sia ancora quello di riferimento per la materia servizio civile. Per inciso, va detto che diversa sarebbe apparsa la situazione qualora la riforma costituzionale Renzi-Boschi, respinta dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, fosse stata approvata.

Dunque, non può stupire che la normativa che qui si esamina, profondamente «stato-centrica» sia stata oggetto di ben due ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale promossi dalla regione Veneto (ric. n. 43/2017) e dalla regione Lombardia (ric. n. 44/2017), ciascuno contenente numerosi profili di presunta incostituzionalità e sui quali è difficile fare previsioni.

Da una parte, in senso generale, la Corte costituzionale ci ha abituato nel tempo a interventi piuttosto indulgenti con le ragio-

ni avanzate dallo Stato. Senza contare che è esclusivamente merito del Giudice delle leggi se ancora oggi possiamo parlare di servizio civile «statale»; senza la sua elaborata lettura estensiva dell'art. 117, comma 2, lett. d, Cost., infatti – grazie alla quale nel 2004 il servizio civile è stato ricondotto nell'ambito della materia «difesa e forze armate» e dunque nell'ambito della competenza legislativa dello Stato – oggi, con tutta probabilità, vi sarebbero soltanto leggi regionali sul servizio civile.

Dall'altra parte, e in conclusione, pare anche difficile negare, proprio alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale e al delicato equilibrio dalla stessa a suo tempo definito tra Stato e regioni, che gli argomenti avanzati dai ricorsi del Veneto e della Lombardia abbiano, nel loro complesso, una certa innegabile consistenza.

## **Il ruolo degli enti di servizio civile**

L'art. 1 del d.lgs. n. 40/2017 afferma con molta precisione che «Ente di servizio civile universale è il soggetto pubblico o privato iscritto all'albo degli enti di servizio civile universale». Se ne desume che l'iscrizione all'Albo costituisce la condizione di ingresso nel sistema. In seguito si preciseranno alcuni aspetti critici connessi all'attuale disciplina, che nella sostanza ribadisce la necessità di corrispondenza dei requisiti previsti dall'articolo 3 della legge n. 64/2001, cui si aggiunge il rispetto della normativa antimafia, il possesso di un'articolazione organizzativa di cento sedi di attuazione, la dotazione di personale qualificato ben delineato, vale a dire:

- un coordinatore responsabile del servizio civile universale;
- un responsabile della sicurezza ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni;
- un responsabile dell'attività di formazione degli operatori volontari e dei relativi formatori, ivi inclusa la valorizzazione delle

competenze;

- un responsabile della gestione degli operatori volontari;
- un responsabile dell'attività informatica;
- un responsabile delle attività di controllo, verifica e valutazione del servizio civile universale.

In base all'art. 8, comma 1, gli enti iscritti all'Albo presentano i programmi di intervento; curano la realizzazione degli stessi; provvedono alla selezione, alla gestione amministrativa e alla formazione degli operatori volontari impegnati nel servizio civile universale; attuano la formazione dei formatori; svolgono le attività di comunicazione, nonché quelle propedeutiche per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dagli operatori volontari durante lo svolgimento del servizio civile universale.

Fra le novità si segnala che l'art. 12, comma 2, stabilisce che «La Presidenza del Consiglio dei ministri eroga contributi finanziari agli Enti ... a parziale copertura delle spese sostenute per le attività connesse all'impiego di giovani con minori opportunità» si prevedono inoltre risorse per il tutoraggio finalizzato alla facilitazione dell'accesso al mercato del lavoro.

Le maggiori criticità possono essere sintetizzate intorno a tre aree problematiche.

– La necessità di gestire la differenza, anche in termini di qualità, tra le esperienze di servizio civile negli Enti iscritti nell'Albo nazionale e quelle delle sezioni regionali, anche alla luce della necessità di distinguere e adeguatamente valorizzare le esperienze regionali.

– La possibilità per soggetti pubblici – come i Ministeri – di gestire progetti centrati su logiche diverse da quelle sviluppate dagli enti privati pone il problema della omogeneità del servizio civile universale, e della necessità di non procedere secondo logiche differenziate per aree di intervento o soggetti di attuazione.

– La programmazione del S.c.u. è affidata ad una cabina di regia troppo affollata. Pur ritenendo valida la scelta di una pro-

grammazione che assuma come prioritarie le risposte ai problemi emergenti del Paese, ci si chiede come conciliare tali priorità con le competenze che le realtà del terzo settore hanno maturato in anni di intervento sul campo.

## Verifica e valutazione delle attività svolte

Tali temi sono trattati nel Capo VI «Controllo, verifica e valutazione del servizio civile universale». L'art. 20 rinvia al «controllo» inteso come «controllo» di legittimità e regolarità del funzionamento delle procedure di realizzazione dei «programmi di intervento» (in sostanza, si tratta di un «controllo sulla gestione»). L'art. 21 tratta della «valutazione intesa come «valutazione dei risultati dei programmi di intervento» oggetto di un Rapporto annuale che la Presidenza del Consiglio dei ministri può stilare anche con «il supporto di enti terzi dotati di comprovata qualificazione». L'art. 22 tratta le «verifiche ispettive sulle attività svolte dagli enti del servizio civile universale» concentrate sul «rispetto delle norme per la selezione e l'impiego degli operatori volontari nonché la corretta realizzazione dei programmi di intervento da parte degli enti di servizio civile universale». Il regime sanzionatorio già previsto dall'art. 3 bis della l. n. 64/2001 resta in vigore, riferito alle sole attività ispettive.

Questo modo di procedere è strettamente connesso all'impostazione data dalla legge delega, che a sua volta appare molto lontana dall'intendere la valutazione come monitoraggio di qualità ed efficacia del servizio, finalizzata al miglioramento delle pratiche, alla condivisione dei risultati, alla verifica degli esiti conseguiti, alla misurazione dell'impatto sociale e del valore economico equivalente. Prevale infatti una consuetudine sul modello del «controllo di gestione» poco coerente con la valutazione dei processi sociali solidali. Un simile controllo può certo scoraggiare le pratiche che

strumentalizzano la solidarietà per vantaggi personali o di profitto, ma non incentiva né promuove lo sviluppo di valore sociale ed economico del servizio civile. Chi è controllato non sembra tanto incoraggiato a condividere il valore sociale generato dalla sua attività, magari con interventi che si spingono fino al limite della legalità, quanto a «proteggersi».

In secondo luogo, questa impostazione in parte ancora confonde verifica e valutazione. La prima consiste nel «verum facere» cioè nell'associare valori di verità al problema da considerare, così da poter «verificare» se ognuno di essi corrisponde alla situazione di partenza (così com'era prima di operare) e a quella successiva (per verificare se e cosa è cambiato dopo che si è operato). È quindi un'operazione «oggettiva» nel senso che la misurazione si concentra sugli «oggetti» sottoposti a procedura di osservazione. Consente di capire se sono soddisfatte (presenti e osservabili) le proprietà fondamentali del servizio civile e le sue proprietà specifiche, quelle coerenti con i problemi sociali da affrontare in un determinato tempo.

Una volta che si è ben operato verificando («verum facere»), si può passare all'operazione successiva, quella della valutazione e poter «verum dicere». Quest'ultima richiede un esame nel merito del significato dei risultati osservati (verificati), al fine di poter esprimere un giudizio di adeguatezza, se e come si poteva fare di più e meglio, come i risultati sono stati conseguiti e quali pratiche di solidarietà li hanno facilitati, e così via. La valutazione è quindi una pratica «soggettiva» nel senso che mette in gioco le competenze, le capacità e le responsabilità dei «soggetti» interessati a capire, far tesoro, condividere il valore reso possibile.

Il processo di valutazione ha bisogno di essere implementato e consolidato, al fine di operare anche una valutazione di impatto sociale: la quale tende a misurare il valore generato oltre i destinatari diretti, e fino alle comunità di riferimento. Come quando si getta un sasso nell'acqua, occorre valu-

tare non soltanto l'effetto che ciò produce in profondità (vale a dire sull'obiettivo cui l'azione è finalizzata), ma anche nei cerchi concentrici che il getto produce, e che coinvolgono spazi estesi. L'impatto sociale è tanto più grande quanto il beneficio momentaneo nel tempo si consolida, diventa stabile, si trasforma in valore sociale ed economico a vantaggio dell'intera comunità.

### **Programmazione e programmi di intervento. Note sul Fondo nazionale per il servizio civile**

Un'importante novità della nuova disciplina riguarda la previsione del «sistema a matrisoske» connesso alla nuova programmazione triennale stabilita dall'art. 4 del decreto. La Presidenza del Consiglio dei ministri deve infatti predisporre un «Piano triennale» modulato per «Piani annuali» –sentite le amministrazioni competenti e le regioni, e previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile e della conferenza permanente «Stato-regioni» – per la realizzazione della programmazione del servizio civile universale.

Il «Piano triennale modulato per piani annuali» viene successivamente attuato mediante «programmi di intervento» proposti dagli enti di servizio civile universale, nell'ambito di uno o più settori di intervento, che a loro volta si articolano in progetti.

Questo sistema in pratica sovverte la precedente centralizzazione sui «progetti»: questi ultimi costituiscono nell'attuale previsione soltanto l'ultimo anello della catena (che ha origine, come detto, sul Piano triennale modulato in piani annuali e programmi di intervento). Il passaggio dalla «progettazione» alla «programmazione» ha suscitato grandi aspettative di consolidamento del servizio civile, abituato ad interventi anche frammentari, in genere subordinati alla disponibilità di fondi utili per procedere all'avvio dei singoli «progetti» (sovente finanziati con «Bandi straordinari»).

La nomenclatura «programma» «piano»

«progetto» è spesso utilizzata nel linguaggio giuridico in modo indifferenziato, sebbene in realtà nel linguaggio tecnico delle scienze manageriali essa corrisponda a differenze anche molto significative. Se il passaggio dai «progetti» ai «programmi» è la conseguenza di una scelta consapevole del legislatore delegato, si potrebbe condividere una scelta di consolidamento del servizio civile in una visione strategicamente articolata, fondata su opzioni di governo del sistema. In termini generali l'impianto appena descritto sembra rispondere ad un approccio top down, in cui il servizio civile diventa sempre più una risorsa strutturale che fa sistema con altre risposte messe in campo dallo Stato, nel quale si innestano la programmazione degli interventi e l'elaborazione dei progetti che, in una logica *bottom up*, consegna piena centralità anche al protagonismo degli enti. Questa soluzione appare giustificata anche dalla letteratura scientifica che accentua le differenze fra «programmi» e «progetti» osservando che i primi seguono un periodo di tempo maggiore dei secondi, che si basano su un ventaglio di attività più coordinate e durature, mentre nei progetti queste sarebbero più episodiche e straordinarie, che i programmi devono tener conto di un contesto generale più ampio dei progetti, che i primi si valutano con un monitoraggio nel tempo, mentre i secondi solo sulla base della verifica dei risultati attesi. Infine, il progetto si conclude «ad ogni costo» mentre il programma «solo se conviene».

Tuttavia, in termini giuridici, la lettera del decreto evidenzia diverse criticità che sembrano autorizzare un'interpretazione meno entusiastica del «sistema a matrisoske» insinuando il dubbio di una scarsa consapevolezza delle differenze richiamate e un appiattimento del vocabolario sulla realtà dei fatti. È persino ipotizzabile una violazione della delega, posto che l'art. 8 della legge n. 106/2016 si esprimeva nei termini di una «programmazione di norma triennale dei contingenti ...». L'indicazione temporale era quindi flessibile (di norma) bensì

puntualmente riferita ai soli contingenti. Al contrario, questa indicazione ha prodotto un meccanismo centrato sulla necessità di approvare con Dpcm un «Piano triennale» [da cui dipende peraltro l'entrata in vigore del nuovo servizio civile (vedi art. 26, c. 1)], che nella sostanza sembra non possa essere che la somma di Piani annuali. La stesura dei Piani è infatti strettamente vincolata alla conoscenza delle risorse disponibili, magna pars delle quali dipende dal bilancio dello Stato, che ha cadenza annuale. In definitiva, sembra che il Piano triennale non possa non essere che la somma dei piani annuali, con buona pace di una programmazione strategica più larga, ma impossibile. Si noti peraltro che nel decreto tutti i riferimenti al «Piano triennale» chiedono indicazioni annuali (art. 4 c. 3), mentre resta la previsione della «Programmazione annuale delle risorse» (art. 24: vedi oltre).

Questo nodo pratico rende i riferimenti alle altre condizioni di contesto che il decreto indica come punti di riferimento per la redazione del «Piano triennale» (quali il contesto nazionale e internazionale) sostanzialmente ideali, o comunque subordinati alla puntuale individuazione delle risorse disponibili.

Ulteriori criticità sono costituite:

- dalla generale restrizione di risorse destinate al settore dell'assistenza, che storicamente ha assorbito ben oltre la metà dei giovani avviati al servizio;
- dalla necessità di puntualizzare la descrizione della categoria dei «giovani con minori opportunità» (quali indicatori serviranno ad individuarli? Giovani Neet?, Giovani inseriti in famiglie in condizioni di disagio economico? ecc.);
- dalla necessità di precisare il significato degli interventi «anche a carattere sperimentale» (art. 4, comma 3, lett. b), che risultano al momento indefiniti;
- dall'attribuzione agli enti di servizio civile del compito di proporre dei «programmi di intervento» ovvero un insieme «organico di progetti coordinati tra loro» (vedi art. 1, comma 2, lett. d): il che signi-

fica presupporre che tali organizzazioni dispongano di una visione strategica;

- dalla necessità di individuare con maggiore precisione i soggetti coinvolti nella predisposizione del Piano triennale e il loro ruolo.

Con riferimento alle risorse, si osserva che nell'art. 4 il decreto menziona: le risorse del bilancio dello Stato, le risorse comunitarie e altre risorse destinate al servizio civile universale, rese disponibili da soggetti pubblici o privati, che confluiscono nel «Fondo nazionale per il servizio civile» (art. 24). Tale Fondo non è aggettivato universale, poiché si tratta esattamente del medesimo Fondo istituito dalla legge n. 230/1998, cui affluiscono le risorse già individuate nella legge n. 64/2001, «nonché le risorse comunitarie destinate all'attuazione degli interventi di servizio civile universale» e ferma restando la possibilità per i soggetti privati di concorrere alle forme di finanziamento già previste dall'art. 11 della legge n. 64/2001.

Merita osservare che il riferimento alle «risorse comunitarie» presente nell'art. 4 è qui precisato in termini di loro destinazione all'attuazione degli interventi di S.c.u. La formula è (volutamente?) ambigua, giacché ad una lettura rigorosa dovrebbe trattarsi di somme destinate allo scopo annunciato dal soggetto che le eroga, e non anche a somme genericamente comunitarie che poi lo Stato decida di destinare all'attuazione degli interventi di S.c.u. Tralasciando la promiscuità terminologica (sarebbe stato più coerente riferirsi ai «programmi di intervento» piuttosto che agli «interventi»), si ribadisce la distanza fra «Piano triennale» e «Programmazione annuale delle risorse» che rimane affidata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e che di fatto stabilisce la misura del contingente annuale, articolata come previsto dall'art. 24, c. 3 (che pertanto non è «di norma triennale» come invece scritto nella legge delega).

## La questione della partecipazione dei soggetti (enti e operatori volontari) coinvolti nel servizio civile

Il decreto legislativo in esame introduce due livelli di partecipazione/consultazione: la Consulta nazionale (art. 10) e la «rappresentanza degli operatori volontari» (art. 9, comma 2). La prima riprende esperienze già in essere; la seconda è invece nuova.

Quanto alla prima: essa ha compiti di «consultazione, riferimento e confronto in ordine alle questioni concernenti il S.c.u.» e risulta composta da non più di quindici membri (ma la successiva elencazione delle varie componenti induce a ritenere che il numero effettivo sarà quello indicato, e non inferiore). Tra questi quindici componenti, quattro sono eletti in seno alla rappresentanza nazionale degli operatori volontari.

Uno dei profili problematici al riguardo è costituito dalla mancata previsione della durata in carica dei diversi membri, oltre che della Consulta nel suo complesso: un aspetto che sembrerebbe opportuno normare, magari in sede di eventuale decreto correttivo.

In particolare un punto problematico riguarda i quattro membri della Consulta che dovranno essere eletti dalla rappresentanza di cui all'art. 9, comma 3: tale rappresentanza resta infatti in carica, secondo espressa previsione, due anni: il che pone il problema di capire se i membri da tale rappresentanza eletti nella Consulta potranno rimanere in carica soltanto fino al momento in cui resteranno in carica nell'organismo che li ha eletti (quindi, al massimo, due anni, o verosimilmente anche di meno) ovvero se rimarranno in carico fino alla scadenza della Consulta (quando questa verrà definita). In questa seconda ipotesi essi continuerebbero a rappresentare un organismo di cui non fanno più parte.

Un ulteriore profilo problematico riguarda l'esplicita esclusione, contenuta nell'art. 10, comma 4, di ogni forma di indennità, compensi e anche rimborsi spese.

Tale esclusione contrasta con le funzioni di pubblico interesse affidate alla Consulta, e può risultare particolarmente penalizzante per i giovani operatori volontari, i quali non avranno alle spalle enti di appartenenza che possano supplire alla corresponsione di rimborsi spese per la partecipazione alle attività della Consulta (mentre ciò è più facilmente immaginabile per i componenti espressione degli enti).

Per quanto riguarda la «rappresentanza degli operatori volontari» istituita dall'art. 9, comma 2, vanno segnalate i seguenti profili problematici.

In primo luogo la previsione dell'obiettivo posto a tale rappresentanza, ovvero di «garantire il costante confronto degli operatori volontari con la Presidenza del Consiglio dei ministri». Tale previsione pone in capo alla Presidenza del consiglio un doppio livello di confronto/consultazione: con tale rappresentanza da un lato e con la Consulta dall'altro. È evidente, al riguardo, che la mancata previsione di un'interlocuzione «triangolare» indebolisce il ruolo dei due organismi da consultare, e accresce quello del consultante. Sarebbe stato opportuno, dunque, prevedere o forme di consultazione «a tre» oppure la possibilità per la rappresentanza di confrontarsi anche con la Consulta.

Per quanto riguarda invece la durata in carica della rappresentanza si pone un problema in parte analogo a quello segnalato per la Consulta. In questo caso la durata in carica è espressamente prevista (due anni): siccome tuttavia un operatore volontario presterà il proprio servizio civile al massimo per un anno, è ovvio che per una parte almeno del tempo questi svolgerà il ruolo di rappresentante senza essere più operatore. Anzi, immaginando che un operatore non venga eletto rappresentante all'inizio del proprio servizio ma in una fase successiva e probabilmente finale, la conseguenza che si produce è di una rappresentanza formata, quasi per intero, da ex operatori: con evidenti e possibili problemi di effettiva capacità di rappresentare gli effettivi in-

teressi e volontà della platea degli operatori effettivamente in servizio.

Infine, va segnalato anche per la rappresentanza l'esclusione di qualsiasi forma di compenso o di rimborso spese: il che spinge indiscutibilmente a scegliere i rappresentanti in base alle loro capacità economiche (oltre che di tempo disponibile) ovvero in base alla volontà di finanziamento da parte degli enti presso cui questi operatori presteranno il proprio servizio. In entrambi i casi, sembra che l'esito sia del tutto negativo e da censurare, augurandoci che per esso possa essere trovata una ragionevole differente soluzione.

### Albo degli enti di servizio civile universale

La disciplina prevista dall'art. 11 del decreto appare sospesa fra l'attuazione della legge-delega e la legge n. 64/2001 (non abrogata). Cosicché, con buona pace dell'istanza di semplificazione e armonizzazione sottesa alla legge-delega, la disciplina dell'albo si ricava dal combinato disposto della nuova norma e di quella del 2001, richiamata in più punti.

Ai sensi dell'art.1, c.1, lett. g), l'iscrizione all'albo costituisce un onere per tutti gli enti, pubblici e privati, che intendano divenire enti di servizio civile universale e, in tale veste, proporre un programma di intervento (art.1, comma 1, lett. d) e art.5, comma 5).

L'albo è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (la previsione ha ottenuto il via libera – nel senso della valutazione positiva della quantificazione degli oneri - sia della Ragioneria generale dello Stato, sia delle competenti commissioni parlamentari).

I requisiti di iscrizione sono differenziati a seconda della natura dell'ente.

Gli enti privati, possono iscriversi a condizione che:

– producano la documentazione antimafia

di cui al Libro II del d.lgs. n. 159 del 2011 (C.d. Codice antimafia);

– soddisfino i requisiti di cui all'art. 3 della legge n. 64/2001 e, in particolare:

a) assenza di scopo di lucro;

b) capacità organizzativa e possibilità d'impiego in rapporto al servizio civile volontario;

c) corrispondenza tra i propri fini istituzionali e le finalità di cui all'articolo 1 della legge n. 64 del 2001;

d) svolgimento di un'attività continuativa da almeno tre anni (si noti che non si precisa nell'ambito materiale di cui all'art. 3 -come invece fa la circolare-).

Il requisito di cui alla lett. b), si considera soddisfatto allorquando l'ente possa dimostrare:

– una articolazione organizzativa di almeno cento sedi di attuazione, sul territorio nazionale o all'esterno, incluse anche le sedi di altri enti pubblici o privati legati da specifici accordi; ciascuna sede deve soddisfare i requisiti di sicurezza di cui al d.lgs. n. 81 del 2008 nonché manifestare una funzionalità all'attuazione del progetto e una dotazione di servizi essenziali di adeguate risorse tecnologiche e strumentali (art. 5, comma 3);

– una dotazione di personale qualificato in possesso di titoli di studio idonei oppure esperienza biennale nelle relative funzioni o che abbia svolto specifici corsi di formazione. La dotazione di personale è altresì articolata in una serie di figure professionali, ciascuna dotata di uno specifico profilo (come sopra già indicato).

Per gli enti pubblici, invece, non è richiesto il requisito della documentazione antimafia.

Unica eccezione prevista ai requisiti di capacità organizzativa, come diremo dopo largamente estesi dalla bozza di circolare (in corso di predisposizione) di attuazione e interpretazione contenente Norme e requisiti per l'iscrizione, è operata in relazione alle Amministrazioni Centrali dello Stato, «al solo fine di rendere compatibili le prescrizioni della presente circolare al loro specifico ordinamento». Tale esclusione

parrebbe essere configurabile unicamente ai parametri «ulteriori» previsti dalla circolare.

Un ulteriore requisito previsto (unicamente) dalla bozza di circolare è la sottoscrizione, da parte del responsabile legale della «Carta di impegno etico del servizio civile universale».

Ai fini dell'iscrizione tutti i requisiti debbono essere contestualmente presenti. L'assenza di uno solo di essi (come vedremo anche sopravvenuta) comporta la mancata iscrizione all'albo o la decadenza dallo stesso.

L'albo è unitario a livello nazionale ed è gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in modalità telematica (art. 11, comma 5). Tuttavia, al suo interno, l'albo è suddiviso in due sezioni:

- una sezione nazionale, nella quale si iscrivono gli enti che soddisfano i requisiti anzidetti;

- una sezione regionale, nella quale si iscrivono gli enti che operano esclusivamente nel territorio di un'unica regionale, aventi almeno trenta sedi di attuazione (tutte comprese nel territorio regionale), fermo restando il possesso di tutti i requisiti organizzativi (art. 3, comma 1, lett. b), legge n. 64 del 2001).

In realtà, quindi, l'iscrizione all'albo prevede due distinti canali di accesso – uno nazionale e uno regionale – connotati da diversi requisiti, fermo restando che per entrambi è previsto il soddisfacimento dei medesimi requisiti organizzativi.

Infine, gli enti già iscritti all'albo possono chiedere l'adeguamento dell'iscrizione relativa alle sedi di attuazione progetto, a nuovi soggetti giuridici da iscrivere, ai responsabili delle diverse attività, come individuate dall'art. 11, lett. b) e dei settori d'intervento di cui all'art. 3.

A ben vedere la disciplina dell'iscrizione pone alcune questioni che spetterà al Governo chiarire in sede di attuazione della disciplina legislativa (con atto regolamentare o, quasi certamente, con altra fonte sub-regolamentare):

- coordinamento fra i «settori di intervento» di cui all'art. 3 e accesso all'albo: in generale, appare da coordinare meglio la previsione dei requisiti di accreditamento con i settori di intervento, chiarendo se il requisito dell'esperienza triennale debba essere riferito al settore di intervento (opzione interpretativa da preferire), oppure se faccia riferimento ad una generica «attività» anche in settori non riconducibili all'art. 3.

- la nozione di «capacità organizzativa» e l'ammissibilità di requisiti ulteriori, in assenza di rinvii operati dalla legge. La proposta di circolare opera una integrazione piuttosto significativa di elementi probanti la «capacità organizzativa» del tutto *praeter legem*: tali elementi debbono essere posseduti dall'ente ai fini dell'iscrizione nell'albo. C'è da interrogarsi sull'idoneità della fonte a stabilire una serie di requisiti così penetranti che spaziano da alcuni più semplici (come PEC o sito internet) ad altri più onerosi e complessi (personale dedicato a diverse attività); in particolare, al di là delle figure che risultano nominate anche nella legge all'art.11, comma 3, lettera b), ad essere *praeter legem* sono i rigidissimi criteri per il loro accreditamento individuati dalla circolare. Probabilmente, onde evitare contenzioso avanti al giudice amministrativo riguardante il diniego dell'iscrizione nell'Albo, sarebbe stato opportuno che il decreto rinviasse la determinazione degli ulteriori criteri ad una fonte sub-legislativa;

- il partenariato è prefigurato dal decreto legislativo. La proposta di circolare identifica due casi diversi: a) l'adesione ad un ente più grande già accreditato; b) la costruzione di una «rete» di enti del servizio civile. Nel caso sub a), non è necessario che l'ente più piccolo sia accreditato, ma «sfrutterà» – per così dire – l'accREDITAMENTO dell'ente più grande; tuttavia, la circolare prevede, in tal caso, una verifica di sussistenza dei requisiti per valutarne l'adeguatezza; nel caso sub b), invece, deve sussistere un accordo che costituisca un rapporto associativo, consortile, federativo o canonico-pastorale, dichiarato e documentato;



– la possibilità di forme «dialogiche» con il Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore, ora previsto dal decreto legislativo contenente il codice del Terzo settore. Al riguardo, considerando il rilievo che il servizio civile riviste all'interno degli enti del Terzo settore, si potrebbe prevedere (anche in sede di decretazione legislativa integrativa e correttiva) una migliore comunicabilità fra il Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore e l'Albo istituito dal decreto legislativo in commento. Ciò consentirebbe, da un lato, di alleggerire gli oneri informativi per gli enti del Terzo settore e, dall'altro, di offrire ulteriore elementi di controllo e riscontro «incrociati».

## Note

- 1 Ai lavori della giornata di studi hanno partecipato Emanuele Rossi (Scuola Superiore Sant'Anna), Pierluigi Consorti (Università di Pisa), Francesco Dal Canto (Università di Pisa), Primo Di Blasio (Cnesc), Lorenzo Basile, rappresentante servizio civile, Andrea Valdambri (Università di Pisa), Flavio Croce (Università di Pisa), Vincenzo Casamassima (Università del Sannio di Benevento), Emiliano Frediani (Scuola Superiore Sant'Anna), Paolo Rametta (Scuola Superiore Sant'Anna), Michelangelo Chiurchiù (Cesc Project), Alessandro Carta (Cooperativa Il Simbolo, Pisa), Tiziano Vecchiato (Fondazione Emanuela Zancan, Padova).

## SUMMARY

The aim of the document is to carry out an initial analysis of the legislative decree no. 6, March 6th, 2017, containing the institution and regulation of the «universal civil service», in accordance with art. 8 of the law 106/2016, highlighting the elements of innovation in the previous legislation and carrying out some critical analyses. This is aimed at contributing both to building a consistent implementation practice and to possible corrective interventions.