

Il servizio civile tra lenta eutanasia e nuove prospettive

EMANUELE ROSSI

Relazione tenuta al convegno
Il rifiuto della violenza, il gusto delle relazioni,
svoltosi a Trento, Villa Sant'Ignazio, il 20 dicembre 2012

Sono passati quarant'anni dall'approvazione della prima legge che ha riconosciuto la possibilità di dichiararsi obiettori di coscienza di fronte a un dovere imposto dallo Stato: si trattava – come è noto – dell'obbligo di prestare il servizio militare, obbligo previsto dall'art. 52 della Costituzione e attuato con legge ordinaria. La legge n. 772 del 1972 riconobbe ad ogni cittadino sottoposto a tale obbligo il diritto a obiettare, cioè a far prevalere le ragioni della propria coscienza contrarie a tale obbligo con il consentirgli di scegliere, in alternativa, un servizio militare non armato, ovvero un "servizio sostitutivo civile". Il termine "servizio", dunque, venne utilizzato per analogia con quello già adottato dalla legge (e dalla Costituzione, art. 52, comma 2) per indicare il periodo di tempo che ogni cittadino maschio era tenuto a riservare allo Stato per le esigenze di difesa militare. L'alternativa prevista dalla legge del 1972 tra servizio militare non armato e servizio civile è stata poi risolta di fatto da coloro che ne hanno usufruito: soltanto il secondo è stato promosso, mentre il servizio militare non armato è rimasto una possibilità inutilizzata.

Al di là dell'ambito specifico cui quella legge era riferita, essa deve essere ricordata per aver dato ingresso, come si è detto, al riconoscimento del diritto di ciascuna persona di dichiararsi obiettore nei confronti di una determinata regola normativamente imposta, con la conseguente possibilità di non adempiervi: o mediante l'adempimento di un obbligo diverso e alternativo, ovvero semplicemente sottraendosi alla regola. Si tratta di un diritto assai rilevante e insieme delicato: rilevante perché attiene alla coscienza individuale, cioè a quella dimensione della persona cui spetta «di inscrivere la legge divina nella vita della città terrena» (come ha insegnato la *Gaudium et*

Spes); delicato perché si correla strettamente e inscindibilmente al dovere di ciascuno di rispettare le regole dell'ordinamento in cui vive, anche quando ritenute sbagliate o magari addirittura ingiuste. E, insieme, si correla al diritto di ogni cittadino di vedere tutelate quelle posizioni cui la legge è diretta (nel caso del servizio militare, il diritto alla difesa dello Stato da possibili attacchi stranieri, e così via). Aspetti che rendono il tema dell'obiezione di coscienza affascinante e particolarmente delicato, costringendo a rispondere alla seguente domanda: fino a che punto un diritto può essere garantito, quando il suo esercizio rischia di pregiudicare diritti ad altri riconosciuti?

L'obiezione di coscienza, quando prevista e riconosciuta dal legislatore, viene definita *secundum legem*, per distinguerla da quella *contra* o *praeter legem*, che si ha invece quando la posizione dell'obiettore non trova riconoscimento in previsioni normative, e pertanto la violazione della regola viene considerata alla stregua di una qualsiasi trasgressione. Con la legge del 1972, dunque, a coloro che ritenevano contrario alla propria coscienza svolgere il servizio militare armato è stata riconosciuta la possibilità di dichiarare pubblicamente la propria contrarietà ed è stata offerta la possibilità di rispettare il dovere di «difendere la Patria» (dovere che la Costituzione impone a ogni cittadino) in modo diverso. Come infatti affermò la Corte costituzionale pochi anni dopo (sentenza n. 164/1985), lo svolgimento di un servizio sostitutivo civile «non si traduce assolutamente in una deroga al dovere di difesa della Patria, ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato». Tale decisione ha avuto un rilievo notevole sul piano ideale, contribuendo a precisare che l'espressione costituzionale «difesa della Patria» non deve essere riferita soltanto alla difesa del territorio dello Stato e alla tutela dei suoi confini esterni, ma deve ritenersi corrispondente alla difesa dei valori comuni e fondanti il nostro ordinamento: e che per «difendere» tutto questo occorrono non soltanto l'esercito o la difesa armata, ma anche forme di impegno sociale, culturale, educativo, e così via.

Quali risultati?

A quarant'anni di distanza viene spontaneo porsi la domanda su quali risultati quella legge sia riuscita ad ottenere: domanda che richiede una risposta ovviamente assai articolata, ma che per essere correttamente imposta presuppone una precisazione preliminare. Qual è il vero obiettivo che si

prefigge di ottenere colui che obietta? Nello specifico del servizio militare (ma la domanda ovviamente si deve porre con riguardo ad ogni ambito di obiezione di coscienza), occorre chiedersi se scopo dell'obiettore è di *“mettersi in pace” con la propria coscienza*, evitando di essere costretto a fare una cosa contraria ai propri principi, o è invece (e magari insieme) *dimostrare l'ingiustizia di quel comando*, volendo contribuire con la propria disobbedienza ad eliminarlo per sostituirlo con altri. Non vi è dubbio che molti obiettori “storici” al servizio militare volessero con il loro comportamento affermare una diversa idea di difesa della Patria, senza armi né guerre: nondimeno vi sono alcuni che sostengono che questo non può essere il vero scopo dell'obiezione di coscienza, che anzi per essere vera non può contestare la bontà della legge, ma deve limitarsi a far registrare la propria coscienza contraria.

Il tema è ovviamente assai delicato (si pensi ad esempio alla sua applicazione all'aborto e ad altri ambiti di rilevanza bioetica), ma deve essere posto per valutare se oggi, a quarant'anni di distanza, quella legge abbia o meno perseguito il proprio obiettivo.

Il servizio civile e la sua evoluzione

Dall'obiezione di coscienza al servizio militare ha preso le mosse il servizio civile: il quale – come noto – è sopravvissuto alla fine dell'obiezione di coscienza (ovvero alla sua quiescenza) per essere riproposto come autonomo “istituto repubblicano”, come tale finalizzato a offrire ai giovani occasioni per esperienze di cittadinanza attiva, mediante le quali viene promosso e riempito di contenuti concreti il valore della democrazia intesa come partecipazione consapevole al processo di sviluppo materiale e spirituale della società.

Allorché infatti il legislatore stabilì la sostanziale abolizione del servizio militare obbligatorio (L. 14 novembre 2000, n. 331), con il conseguente venire meno della necessità di obiettare a un obbligo che non esiste più e di prestare un servizio alternativo, lo stesso legislatore ha ritenuto opportuno non far cessare quella esperienza, e ha pertanto istituito il “servizio civile nazionale”, valorizzando l'esperienza di quasi trent'anni di servizio civile, e trasformandola, nello stesso tempo, *da scelta di obiezione a scelta di servizio*.

La legge del 2001 ha indicato le finalità del servizio civile: esso deve «concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi e attività non militari»; favorire «la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà»; promuovere «la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale e internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona e alla educazione alla pace fra i popoli»; contribuire «alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione, con particolare riguardo ai settori ambientale, anche sotto l'aspetto dell'agricoltura in zona di montagna, forestale, storico-artistico, culturale e della protezione civile»; e, infine, mirare «alla formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani mediante attività svolte anche in enti e amministrazioni operanti all'estero». Merita sottolineare quest'ultima finalità perché essa, al contrario delle precedenti, riguarda non tanto le attività svolte ma i soggetti che svolgono il servizio civile e sottolinea le potenzialità educative e formative di quest'ultimo.

“Questo” servizio civile è dunque figlio diretto del primo: esso se ne distingue per non essere conseguente a una scelta di obiezione (né quindi a un atteggiamento di contestazione dell'istituto militare o della difesa armata), sebbene entrambi siano (o debbano essere) finalizzati alla difesa della Patria «con mezzi e strumenti non militari».

Tuttavia la legge istitutiva del “nuovo” servizio civile ha mancato di fondarlo su basi solide: anzi l'ha impiantato su basi fragili e volubili, quali sono le leggi finanziarie annuali (o come sono state successivamente chiamate). In sostanza non è stato fissato un numero minimo di giovani da avviare annualmente, ma ogni bando è soggetto alle risorse che annualmente (e quindi discrezionalmente) vengono messe a disposizione nel Fondo per il servizio civile. Il che ha comportato, nel corso degli anni, continui tagli. I posti messi a disposizione da parte dello Stato sono scesi dai 51.000 del 2007 ai 35.840 dell'anno successivo, ai 27.000 del 2006 fino ai 20.000 del 2011. Dei 296 milioni di euro messi a disposizione nel 2007 si è costantemente scesi, anno per anno, fino a toccare la quota minima di 68,8 nel 2012. Con la conseguenza che le domande inevase aumentano: nel 2010 il numero delle candidature dei giovani è stato il doppio rispetto ai posti messi a bando.

Come ha dichiarato il coordinatore dell'Ufficio nazionale del servizio civile, il bando di selezione dei ragazzi per l'anno 2012 non è stato emanato a seguito dei drastici tagli effettuati al Fondo nazionale negli anni 2011 e 2012: secondo le sue stesse affermazioni, saranno assicurati soltanto alcuni

posti per i bandi “straordinari”, per poche centinaia di giovani. Tra dicembre 2012 e gennaio 2013 doveva essere emanato un bando straordinario per le aree terremotate delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto per circa 500 volontari, mentre il bando “vero”, quello ordinario con migliaia di posti, è invece previsto per la primavera del 2013 (con conseguente avvio al servizio dei volontari a partire dal 1° settembre). Perché ciò si realizzi occorre ovviamente che si trovino i fondi: anche in tal caso i numeri saranno comunque ridotti: i tagli operati nella legge di stabilità 2013 impone una riduzione media di circa 5 milioni di euro per il 2013 e il 2014 rispetto a quanto era stato previsto dalla precedente legge di stabilità per il 2012.

È infine di questi giorni la notizia di un incontro urgente richiesto dalla CNESC e dal Forum nazionale del servizio civile al ministro Riccardi per «capire che fine hanno fatto i fondi aggiuntivi del servizio civile» e per avere un suo impegno «a preservarli prima che il Governo termini il suo mandato». Infatti il ministro, nel giugno 2012, aveva annunciato la disponibilità di 50 milioni di euro reperiti dai fondi per la gioventù (20 milioni) e dal fondo di rotazione per le vittime di mafia (30): malgrado ciò tali fondi non sono stati assegnati al Fondo Nazionale Servizio Civile. E a essi è legato l'avvio di circa 18.800 volontari nel 2013: quando, lo si ricorda, nel 2007 erano 51.000.

Sono numeri che parlano da soli, e inducono a ritenere che siamo in presenza di una lenta eutanasia del servizio civile, destinato – se qualcosa non cambia – a una morte certa per consunzione (ovvero per mancanza di fondi).

I servizi civili regionali

Di contro, va segnalata un'altra strada che sembra farsi largo: in questi ultimi anni, e anche a fronte delle diminuite risorse messe a disposizione dallo Stato, le regioni hanno previsto dei servizi civili *regionali*, ma con modalità (e risorse) assai diversi da regione a regione, e soprattutto con finalità che – stando anche a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella celebre sentenza n. 431/2005 – dovrebbero rispondere a diverse prospettive; secondo la Consulta, infatti, mentre il servizio civile 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». A ciò si aggiungano le differenze relative allo *status* (e perciò alle prospettive) tra il giovane che fa il servizio nazionale e quello regionale: soltanto al primo, infatti, sono assicurati quei “benefici” che la legge nazionale prevede.

Seguendo questa strada, è facile prevedere la scomparsa del servizio civile nazionale e che tutto sia lasciato nelle mani delle regioni: in questo caso, ciascuna di esse farà quello che vorrà, e non vi sarebbero certezze né per gli enti né per i giovani. I quali giovani, pertanto, sarebbero discriminati in base alla regione di residenza: a qualcuno potrebbe essere offerta la possibilità di svolgere il servizio civile e ad altri no, con tutte le conseguenze che ciò comporterebbe. In più, i servizi regionali saranno verosimilmente rivolti al perseguimento di altre finalità (pur meritevoli), diverse da quell'idea di fondo per la quale il Paese ha bisogno non soltanto di chi lo “difende” con le armi e con l'uso della forza, ma anche dell'impegno di giovani che decidono di spendere una parte della propria vita per migliorare quella degli altri e per imparare a essere più attenti e solidali una volta divenuti adulti.

Prospettive e luci nuove

Ma a fronte del quadro così desolante vi sono alcune prospettive che potrebbero aprirsi e gettare una luce nuova su questa storia, e soprattutto sul suo infausto possibile esito.

In primo luogo la pesante crisi in atto e le sue gravi conseguenze sulle prospettive per i giovani, a partire da quelle lavorative, inducono a immaginare soluzioni nuove, mediante le quali valorizzare il troppo tempo necessariamente libero o non utilizzato dei giovani, al contempo valorizzandone le potenzialità sia per la loro formazione complessiva sia per l'apporto che essi potrebbero offrire alla società. A ciò si aggiunge la proposta di allargare l'ambito di realizzazione del servizio non soltanto a livello nazionale ma quantomeno europeo, al fine di favorire la crescita di una coscienza europea più aperta e matura nei giovani, nonché di sviluppare reti di collaborazione e di sostegno al welfare specie nelle realtà più a rischio: una sorta di *Erasmus* non della formazione universitaria ma *della formazione sul campo*, con in più i vantaggi che l'impegno dei giovani potrebbe offrire alle molte realtà di terzo settore esistenti nei Paesi europei.

Nel solco di queste considerazioni, pur con prospettive e soluzioni diverse, si sono espressi intellettuali e organi di informazione (tra i quali Romano Prodi, Guido Ceronetti, Michele Serra, nonché il “Manifesto per un servizio civile universale” promosso dal settimanale “Vita”), alcuni di questi tendenti a immaginare un servizio civile non più volontario ma obbligatorio (e di durata da definire): la proposta è stata anche fatta propria da Matteo Renzi nel programma presentato per le elezioni primarie dell’ottobre scorso ed è oggetto di dibattito all’interno del Partito democratico.

In secondo luogo è stata di recente avanzata l’idea (da parte della Fondazione Emanuela Zancan, nel Rapporto 2012 sulla lotta alla povertà) di un *welfare generativo*, che si sostanzierebbe (insieme ad altro) con la prospettiva di collegare, mediante una previsione legislativa da attuare e articolare in via amministrativa, l’erogazione di una prestazione assicurata dai servizi sociali, alla “condizione” di una “attivazione”, nei termini di un impegno sociale a vantaggio della collettività, da parte del soggetto destinatario della prestazione stessa. Tale ultima prestazione potrebbe essere proprio una forma di servizio civile (a quel punto non limitato ai giovani), come ben descritta nella Carta di impegno etico del servizio civile nazionale, che definisce come servizi coerenti con la legge istitutiva quelli

«tesi a costituire e rafforzare i legami che sostanziano e mantengono coesa la società civile, rendono vitali le relazioni all’interno delle comunità, allargano alle categorie più deboli e svantaggiate la partecipazione alla vita sociale, attraverso azioni di solidarietà, di inclusione, di coinvolgimento e partecipazione, che promuovono a vantaggio di tutti il patrimonio culturale e ambientale delle comunità, e realizzano reti di cittadinanza mediante la partecipazione attiva delle persone alla vita della collettività e delle istituzioni a livello locale, nazionale, europeo ed internazionale».

Le richiamate proposte potrebbero dunque significativamente mutare il quadro di riferimento, e offrire prospettive meno pessimistiche al futuro del servizio civile in Italia. Perché questo avvenga, e perché l’eutanasia si trasformi in nuova vita, occorre però che lo Stato condivida la “grande rilevanza del Servizio Civile per la formazione dei giovani e per il sostegno che essi danno in settori di vitale importanza per il Paese” (come affermato dal ministro Riccardi) e decida di investire su di esso, più di quanto non abbia fatto negli ultimi anni. E perché l’entità del finanziamento sia adeguata e congruente agli scopi e alle finalità occorre che ad esso concorrano soggetti diversi, sia pubblici che privati: ma occorre in primo luogo che a livello statale vi sia un impegno a classificare il servizio civile tra quegli istituti e atti-

vità cui deve essere riservata una quota fissa di finanziamento annuale, non comprimibile dalle leggi finanziarie annuali. Le strade ci possono essere: mi riferisco ad esempio alle risorse destinate alla “difesa” e sin qui utilizzate esclusivamente per l’organizzazione militare: ma se “difesa” è anche quella del servizio civile non si vede perché anche quest’ultimo non debba essere destinatario di quelle risorse. Si pensi che, secondo alcune stime, con il costo attuale di due dei 90 cacciabombardieri F35 che il Ministro della difesa ha deciso di acquistare si potrebbero far partire per il servizio civile 50.000 giovani; oppure si pensi ai fondi destinati negli scorsi anni alla “mini-naja” (ovvero tre settimane di “servizio militare” per poche migliaia di giovani, voluta dall’ex ministro La Russa), per la quale nel 2010 sono stati destinati 20 milioni di euro.

Se poi non si vuole attingere dai fondi della difesa, si potrebbe utilizzare una parte della quota dell’otto per mille destinato allo Stato: la legge prevede infatti che quei fondi debbano essere destinati a interventi straordinari in ambiti definiti (fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali), e non sarebbe quindi impossibile destinare parte di essi a progetti di servizio civile che operino in detti ambiti. In più, va ricordato che in anni recenti una quota di detti fondi è stata trasferita alle spese ordinarie (nel 2004, per esempio, essa è stata utilizzata per finanziare le missioni militari all’estero): e ciò potrebbe dunque essere fatto anche per il servizio civile.

Tutto ciò dovrebbe comunque passare, come si è detto, per la definizione di un contingente fisso di giovani, non limitabile di anno in anno: passaggio necessario anche per dare stabilità e certezze a un mondo (soprattutto il terzo settore) che investe energie e risorse per predisporre progetti, organizzare attività di formazione e quant’altro, e che quindi non può dipendere ogni anno dalle decisioni contingenti della politica.

Se si vuole evitare che l’eutanasia del servizio civile giunga al suo compimento i tempi sono stretti. ■