

A14



Raffaele M. De Cicco

## **Il servizio civile universale**

Una politica “con” e “per” i giovani

*Presentazione di*  
Giovanni Bastianini

*Prefazione di*  
Amedeo Speranza





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)

[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVII

Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)

[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20

00020 Canterano (RM)

(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0768-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2017

*Ai miei figli  
Anna e Gabriele*



Non puoi rendere perfetto questo nostro mondo per via legislativa. Non puoi imporre la virtù al mondo, ma non puoi persuaderlo neanche a comportarsi in modo virtuoso. Non puoi rendere questo mondo come vorresti che fosse: gentile e rispettoso degli esseri umani che lo abitano e condiscendente ai loro sogni di dignità. *Ma devi tentare.*

ZYGMUNT BAUMAN



# Indice

- II    *Ringraziamenti*
- 13    *Presentazione*  
Giovanni Bastianini
- 17    *Prefazione*  
Amedeo Speranza
- 23    *Introduzione*
- 41    *Capitolo I*  
*Il servizio civile universale. Una rivoluzione culturale*  
1.1. Istituzione, finalità e settori d'intervento del servizio civile universale, 41 – 1.2. Le coordinate delle trasformazioni, 46 – 1.3. Il ruolo centrale dello Stato, 47 – 1.4. Il diverso ruolo delle regioni e delle province autonome, 52 – 1.4.1. *Le funzioni proprie*, 52 – 1.4.2. *Le funzioni delegate*, 55 – 1.4.3. *Funzioni indipendenti*, 56 – 1.4.4. *Funzioni in materie esclusive ai sensi dell'art. 117 della Costituzione*, 57 – 1.5. I ricorsi alla Corte Costituzionale delle regioni Lombardia e Veneto, 58 – 1.6. I soggetti attuatori: gli enti di servizio civile universale, 63 – 1.7. La Consulta nazionale per il servizio civile universale, 68.
- 73    *Capitolo II*  
*Limiti dello spontaneismo... esigenze di programmazione*  
2.1. La programmazione, 73 – 2.2. Programmi d'intervento e progetti, 81 – 2.2.1. *I programmi d'intervento*, 81 – 2.2.2. *I progetti*, 86.
- 93    *Capitolo III*  
*Il servizio civile "con" e "per" i giovani*  
3.1. Una chance in più per il futuro, 93 – 3.2. Requisiti di partecipazione e selezioni, 94 – 3.2.1. *I requisiti di partecipazione*, 94 – 3.2.2. *I giovani con minori opportunità*, 97 – 3.2.3. *La selezione*, 101 – 3.3. Assunzione in servizio ed espletamento del servizio, 104 – 3.3.1. *Assunzione in servizio*, 104 – 3.3.2. *L'espletamento del servizio*, 107 – 3.4. Trattamento economico e

giuridico, 113 – 3.5. Gli operatori del servizio civile universale e la loro rappresentanza, 117 – 3.6. Vantaggi e benefit, 119.

## 127 Capitolo IV

### *La semplificazione. L'albo unico degli enti di servizio civile universale*

4.1. Istituzione dell'albo degli enti di servizio civile universale, 127 – 4.2. I requisiti per l'iscrizione all'albo degli enti di servizio civile universale, 129 – 4.2.1. *Capacità organizzativa e possibilità d'impiego in rapporto al servizio civile volontario*, 129 – 4.2.2. *Gli altri requisiti per l'iscrizione all'albo degli enti di servizio civile universale*, 133 – 4.2.3. *Accertamento del rispetto della normativa antimafia*, 137 – 4.3. Trasmissione delle istanze e termini del procedimento, 141.

## 145 Capitolo V

### *Per un servizio civile di qualità. Controlli, verifiche, valutazioni e norme finanziarie*

5.1. Le coordinate dei controlli, 145 – 5.2. Il controllo sulla gestione delle attività, 146 – 5.3. Le verifiche ispettive, 151 – 5.4. Valutazioni dei risultati dei programmi d'intervento, 156 – 5.5. Gli altri controlli a rilevanza giuridica, 159 – 5.5.1. *Controllo di natura politica*, 159 – 5.5.2. *Rispetto della normativa antimafia*, 160 – 5.5.3. *Monitoraggio delle attività previste dai programmi d'intervento/progetti e della formazione*, 161 – 5.5.4. *Controllo delle autocertificazioni e delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà*, 162 – 5.6. Per un servizio civile universale di qualità, 166 – 5.7. Norme finanziarie e relativi controlli, 170 – 5.7.1. *Fondo nazionale per il servizio civile universale*, 170 – 5.7.2. *I controlli di natura contabile*, 174 – 5.8. *Disciplina transitoria*, 175.

## 179 Appendice

## 207 Bibliografia

## Ringraziamenti

Questo lavoro non avrebbe visto la luce senza l'entusiasmo di mia moglie Marianna, che mi ha continuamente pungolato e sorretto nei momenti di sconforto, digitando anche gran parte del testo. Le continue richieste: "posso fare qualcosa", "come posso aiutarti" ripetute con entusiasmo quasi quotidianamente hanno avuto il sopravvento sui propositi più volte affiorati di abbandonare il lavoro intrapreso.

Un grazie particolare va a Giusy Bisceglia, che ha risposto prontamente ad ogni mia richiesta e a Beatrice Verderosa, che con molta pazienza ha corretto le bozze iniziali del testo, fornendo altresì preziosi suggerimenti in merito all'esposizione degli argomenti.

Alla Conferenza Nazionale degli Enti per il Servizio Civile (CNE-SC), al Forum nazionale servizio civile, alle regioni e province autonome e alla rappresentanza dei volontari in servizio civile nazionale devo un ringraziamento per avermi ospitato nelle loro riunioni, permettendomi di confrontare le mie tesi con gli altri soggetti coinvolti nel *sistema* del servizio civile nazionale. Da quelle discussioni ho tratto spunti fondamentali per il presente lavoro.

Il testo è stato letto da Adriana Retacchi, alla quale va un sincero ringraziamento per i suggerimenti e le indicazioni fornite. Naturalmente la responsabilità della correttezza delle informazioni, nonché delle argomentazioni esposte e delle tesi sostenute, resta esclusivamente mia.



# Presentazione

GIOVANNI BASTIANINI\*

Sono molto grato a Raffaele De Cicco di avermi chiesto, in qualità di Presidente pro tempore della Consulta nazionale del servizio civile, di scrivere la presentazione di questo suo nuovo lavoro, che rappresenta una sorta di prima ricognizione degli aspetti, dei problemi e dei nodi della riforma che ha trasformato il servizio civile nazionale in servizio civile universale.

Si tratta di un libro agile e veloce, ma estremamente prezioso per tre essenziali motivi. Il primo è il metodo con cui è stato costruito: rigoroso, preciso, totalmente aderente alla realtà dei testi legislativi, attento ad integrare i testi relativi alla riforma con le altre normative che comunque incideranno sulla sua attuazione. Ritrovo qui il De Cicco che ben conosco, capace di tradurre in algoritmi ed equazioni gli aspetti problematici del servizio civile e di costruire con questa metodologia gran parte della normativa (decreti, circolari, prontuari...) che ne ha accompagnato lo sviluppo.

Sul piano del metodo, De Cicco va controcorrente e scrive pagine che sono frutto di un ascolto attento. Nella sua posizione di testimone privilegiato e attore in prima persona della storia del servizio civile in Italia fin dai tempi degli obiettori di coscienza della prima ora, l'autore è uomo che sa ascoltare, collegare, riconoscere disegni, individuare coerenze e conseguenze anche di fatti che si presentano all'attenzione dei più solo in alcuni momenti, per poi cedere il proscenio ad altri temi e ad altri accadimenti. Anche leggere con attenzione è un dono riservato a chi sa ascoltare, e De Cicco in queste pagine dimostra tutta la sua capacità di attenzione, che si traduce in uno scritto dalle parvenze secche e asciutte di una serie di appunti.

È vero: nello scorrere delle pagine sembra di inoltrarsi in un elenco di temi e di aspetti configurato come può esserlo una checklist da utilizzare prima della partenza per un viaggio, per verificare

\* Presidente della Consulta Nazionale per il Servizio Civile.

che ogni cosa necessaria sia stata messa in valigia o in auto, pronta ad essere utilizzata. Forse è poco nota, ma la capacità di costruire check list richiede grande esperienza e straordinaria professionalità, perché si tratta di mettere a punto uno strumento di lavoro che sia allo stesso tempo agile ed estremamente dettagliato. Sono i particolari che alla fine fanno la differenza fra un buon progetto di viaggio e la creazione di condizioni per muoversi con sicurezza, e un'idea di percorso, una intenzione, un programma tanto di massima da correre ad ogni momento il rischio di essere fermato da una infinità di problemi anche banali.

Il secondo elemento che rende prezioso questo testo è l'inquadramento storico dei temi della riforma, disegnato sia con riferimento alle precedenti normative sul servizio civile, sia ai pronunciamenti della Corte Costituzionale, sia infine ad episodi della storia del servizio civile noti soltanto a chi ne ha seguito le vicende passo dopo passo. Nel definire il disegno della riforma anche l'autore cede volentieri alla suggestione del riferimento a una sorta di "rivoluzione culturale" che la caratterizzerebbe. Questo sicuramente è vero sotto il profilo organizzativo e rispetto alla direzione dei processi. Seguendo però il filo del suo ragionamento, sorge il dubbio che non si tratti di un modello completamente nuovo di questa modalità di servizio al paese e di difesa della Patria, ma di una operazione di revisione, potenziamento e svecchiamento di una istituzione che finora non ha mai contraddetto la propria natura e le proprie radici, pur attraversando fasi e passaggi molto diversi tra loro. Anche la previsione di una fase di programmazione triennale e di individuazione delle priorità, che dovrà orientare sia l'uso delle risorse che l'impegno degli enti accreditati per fare del servizio civile uno strumento esplicitamente rivolto ad aiutare la società italiana e le istituzioni nel loro confronto con aspetti cruciali del nostro stare insieme, è più uno sviluppo da tempo atteso di quanto realizzato dal servizio civile finora che una vera e propria novità. Altrettanto si può dire dell'apertura del servizio civile ai giovani provenienti dagli altri paesi europei ed extra-europei.

Sul piano dei contenuti, infine, De Cicco dedica la stessa identica attenzione sia ai temi politicamente più rilevanti del servizio civile universale, come ad esempio la citata programmazione, sia a temi che appaiono ad una prima lettura molto più semplici, circostanziati e caratterizzati sul piano della funzionalità e dell'organizzazione.

I passaggi dedicati a questi aspetti che sembrano essere molto tecnici, sono in realtà un contributo insostituibile che De Cicco offre

a tutti coloro che avranno un ruolo nell'attuazione della riforma. Ciò vale per l'indicazione dei cambiamenti che saranno necessari da apportare all'attuale attrezzatura di prontuari e circolari che garantiscono il normale funzionamento sia delle attività dei giovani che scelgono di impegnarsi, sia degli enti accreditati che ne organizzano il servizio. Altrettanto rilevante ai fini del buon funzionamento della macchina è la parte dedicata ai controlli, alle verifiche, alle ispezioni e alle rendicontazioni, così come anche ai diversi aspetti della riforma che mirano a rendere più ricca l'esperienza del servizio civile per i giovani che lo scelgono, sotto il profilo del contributo che da questo periodo della loro vita potranno ricavare in vista del loro ingresso nel mercato del lavoro. A sorreggere il lavoro di Governo e Parlamento durante l'iter della fase legislativa della riforma, c'è stato certamente il dato relativo al numero delle domande per partecipare al servizio civile e il numero dei posti messi a disposizione ogni anno. Viene il dubbio che in parte significativa, almeno, questo dato dipenda dall'enorme difficoltà che i giovani incontrano ad entrare concretamente sul mercato del lavoro, e che quindi sia una scelta in qualche modo di ripiego. La domanda non ha ad oggi una risposta, ma rappresenta davvero una sfida per tutti. È chiaro infatti che non possiamo permetterci di offrire ai ragazzi italiani, a tutti i ragazzi e le ragazze, qualcosa di meno di una prospettiva di vita adulta, responsabile, autosufficiente, duratura.

Ma è anche chiaro che non ci possiamo permettere il lusso di pensare ad una società piena di contraddizioni e di problemi che sta insieme per dono di natura, senza che nessuno si impegni, investa, si faccia carico di consolidare i legami tra le persone, recuperare il senso spesso perduto del bene comune, attuare in concreto in ogni angolo del paese la lezione di solidarietà e di buona convivenza che la Costituzione ogni giorno ci chiede di imparare e mettere in opera.

A mio avviso è questa la sfida di questa nuova fase del servizio civile che vogliamo sia "universale", così come sono convinto che occorra lavorare molto per affinare ed attuare in modo efficace tutti i miglioramenti che sono stati immaginati. Sono sicuro, proprio per questo, che il lavoro di Raffaele De Cicco sarà non solo apprezzato ma largamente utilizzato per rendere più veloce e più sicuro il cammino che ci aspetta. Grazie Raffaele.

P.S. Quando ho scritto questo testo pensavo che la chiusura più vera fosse il semplice "grazie Raffaele" che ho utilizzato. Pochi giorni

dopo è però arrivata la notizia di cambiamenti assolutamente inattesi al livello di quella Presidenza del Consiglio dei Ministri che Raffaele De Cicco individua come il principale attore, tra le istituzioni, dell'attuazione della riforma. La novità che ha colpito me e tanti altri amici che da anni partecipano in prima persona alle vicende del servizio civile, è stata la decisione di affidare a Raffaele De Cicco un incarico diverso da quello di direttore dell'Ufficio nazionale del servizio civile da lui ricoperto negli ultimi anni. Senza alcun pregiudizio negativo su chi verrà a sostituirlo, mi sento diviso tra due sentimenti. Da un lato, l'incredulità nei confronti di una amministrazione che, nell'affrontare un tema impegnativo, così articolato e complesso, come l'attuazione della riforma del servizio civile universale, si organizza per fare a meno del suo dirigente più preparato e competente in materia. Dall'altro, il ringraziamento per la qualità del rapporto che in tanti abbiamo stabilito con Raffaele De Cicco lavorando insieme per anni, trasformandolo in amicizia tra persone che condividono la stessa passione civile e sono abituate al confronto e alla discussione su ogni questione rilevante per il servizio civile. Non sarà certo una decisione amministrativa a interromperle e a modificarle. Perciò: grazie Raffaele non solo per il tuo libro, ma anche per i seguiti che insieme sapremo dargli.