

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)
MERCLEDÌ 21 DICEMBRE 2016
446ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
TORRISI

Interviene il ministro per i rapporti con il Parlamento Anna Finocchiaro.

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante istituzione e disciplina del servizio civile universale (n. 360)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, commi 2, lettera *d*), 4 e 5, 2 e 8 della legge. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 20 dicembre.

Il relatore **COLLINA (PD)** propone di esprimere un parere favorevole con alcune osservazioni. Con riferimento all'articolo 4, comma 4, e all'articolo 5, comma 5, ritiene opportuno prevedere una forma più stringente di coinvolgimento delle Regioni, considerato che la programmazione è destinata a incidere su settori rientranti negli ambiti di competenza legislativa regionale, quali l'agricoltura, la riqualificazione urbana, l'educazione e promozione della cultura e dello sport. Riguardo all'articolo 7, si dovrebbe valutare l'opportunità di riconsiderare le disposizioni di cui al comma 1, lettera *c*), e di cui ai commi 2 e 3, alla luce delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni. In particolare, segnala che, all'articolo 7, comma 1, lettera *c*), la disposizione ivi prevista stabilisce che le Regioni e le Province autonome attuano programmi di servizio civile con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'Albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio; il successivo comma 2 riconosce la possibilità per le Regioni e le Province autonome di svolgere alcune ulteriori funzioni, ad esempio in materia di formazione da erogare al personale degli enti di servizio civile universale o di controllo sulla gestione delle attività svolte, ma solo previa sottoscrizione di uno o più accordi con la Presidenza del Consiglio dei ministri; infine, il comma 3 sancisce che tali funzioni sono svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri fino alla data della sottoscrizione degli accordi ovvero in caso di mancata sottoscrizione degli stessi.

L'articolo 11, comma 3, nel disciplinare i criteri di accreditamento degli enti, prevede - tra i livelli minimi di capacità organizzativa di cui devono essere in possesso le amministrazioni pubbliche e gli enti privati - anche quello relativo a "un'articolazione organizzativa di cento sedi di attuazione", definite dall'articolo 1 del decreto come "articolazione organizzativa dell'ente di servizio civile universale nella quale si svolgono le attività previste nel progetto". A tale riguardo, appare opportuno modificare la disposizione, nel senso di ridurre in misura più congrua l'articolazione organizzativa minima.

L'articolo 14, nell'individuare i requisiti di partecipazione al servizio civile universale, consente l'accesso alla prestazione del servizio civile anche agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. In proposito, ritiene opportuno specificare che gli stranieri intenzionati a partecipare al servizio civile universale siano in possesso di regolare permesso di soggiorno.

In relazione all'articolo 19, propone che si valuti l'opportunità di specificare il soggetto competente al rilascio dell'attestato - con le indicazioni delle attività svolte - agli operatori volontari che abbiano concluso senza demerito il servizio civile.

Riguardo all'articolo 25, con cui si prevede un incremento per l'anno 2016 della dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile pari a 146,3 milioni di euro, segnala che analoga disposizione è prevista dall'articolo 50, comma 9-bis del decreto-legge n. 189 del 2016, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016. Tale norma, infatti, dispone un incremento del Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'articolo 19 della legge 8 luglio 1998, n. 230, di 146,3 milioni per l'anno 2016 "anche al fine di sostenere progetti per la ripresa della vita civile delle popolazioni colpite dagli eventi sismici dell'agosto ed ottobre 2016 nonché di aumentare il numero di volontari da avviare al servizio civile nazionale". Sarebbe opportuno, pertanto, un coordinamento tra le due disposizioni.

La senatrice **DE PETRIS** (*Misto-SI-SEL*), nel ribadire il proprio avviso favorevole all'istituzione del servizio civile universale, ritiene che lo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo presenti alcune criticità. Sarebbe opportuno, pertanto, integrare lo schema di parere proposto dal relatore con ulteriori osservazioni.

Con riferimento all'articolo 3, si dovrebbe valutare l'opportunità di prevedere che la definizione degli obiettivi generali della programmazione triennale sia affidata a un comitato di indirizzo, costituito dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un suo delegato, da rappresentanti dei Ministeri competenti per le materie di cui al medesimo articolo 3, dalle Regioni e Province autonome, dall'ANCI, dal Forum nazionale del terzo settore e dal presidente della Consulta nazionale del servizio civile universale, in modo da assicurare il coinvolgimento delle Regioni, del Terzo settore e dei comuni nell'individuazione e nella rimodulazione della programmazione triennale, attraverso la costituzione di un organismo di indirizzo politico.

Riguardo all'articolo 14, comma 2, sarebbe opportuno prevedere che il permesso di soggiorno possa essere prolungato fino al termine del periodo di servizio previsto dal progetto.

Propone, quindi, di introdurre - all'articolo 16, comma 7 - una flessibilità oraria, a parità di importo dell'assegno mensile, per un minimo di 25 ore e un massimo di 30 ore settimanali in Italia e per un minimo di 30 ore e un massimo di 36 ore settimanali all'estero, in modo da non scoraggiare la scelta del servizio civile.

Infine, in relazione all'articolo 17, comma 6, si dovrebbe valutare l'opportunità di prevedere che la polizza assicurativa relativa all'assistenza sanitaria, per giovani impiegati in progetti al di fuori dell'Unione europea, sia stipulata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Al contrario, la previsione che l'onere della polizza assicurativa sia in capo all'ente che realizza il programma comporterebbe una disparità tra coperture assicurative e maggiori costi, con ripercussioni sul Fondo nazionale per il servizio civile.

La senatrice **LO MORO** (*PD*) ritiene che l'osservazione proposta dal relatore in merito al comma 2 dell'articolo 14 sia eccessivamente dettagliata. A suo avviso, in questa sede, sarebbe preferibile limitarsi a segnalare al Governo la necessità di specificare quale titolo lo straniero dovrebbe possedere per partecipare al servizio civile universale.

Con riferimento al rilievo della senatrice De Petris sulla stipula delle polizze assicurative, pur condividendone la ragione sul piano dell'opportunità politica, ritiene che l'onere sia connesso alla responsabilità civile dell'associazione presso cui il giovane svolge il servizio volontario.

La senatrice **DE PETRIS** (*Misto-SI-SEL*) precisa che, in realtà, enti e associazioni sono soltanto soggetti intermediari nel rapporto tra i partecipanti al servizio civile e lo Stato, il quale, pertanto, a suo avviso, dovrebbe sostenere l'onere della polizza assicurativa.

Il relatore **COLLINA** (*PD*) si dichiara disponibile ad accogliere il rilievo della senatrice Lo Moro in merito al comma 2 dell'articolo 14.

Quanto alle osservazioni della senatrice De Petris, ritiene che nella proposta di parere sia già sufficientemente precisata l'esigenza di garantire un maggior coinvolgimento delle Regioni nei settori rientranti negli ambiti di competenza legislativa regionale.

Infine, riguardo all'assistenza sanitaria per i periodi di svolgimento del servizio civile universale in Paesi al di fuori dell'Unione europea, ritiene che la formulazione del comma 6 dell'articolo 17 sia più ampia e tenga conto, correttamente, della possibilità di svolgere il servizio civile con differenti modalità.

Il ministro **FINOCCHIARO** concorda con la senatrice Lo Moro sulla opportunità di precisare la normativa in relazione agli stranieri ammessi al servizio civile universale. Infatti, il comma 1

dell'articolo 14 prevede che possano accedervi gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, quindi anche coloro che abbiano un semplice visto turistico. Il comma 2, invece, fa riferimento al permesso di soggiorno, stabilendo che la sua durata non possa essere prolungata sulla base dell'ammissione al servizio civile.

Inoltre, pur considerando fondate le osservazioni della senatrice De Petris sulla flessibilità oraria e sulla copertura assicurativa, ritiene che le modifiche proposte finirebbero per incidere negativamente sulla quantificazione degli oneri e, quindi, sulla copertura finanziaria del Fondo nazionale del servizio civile.

Infine, rileva che l'istituzione di un comitato di indirizzo e verifica della programmazione annuale e triennale non è espressamente prevista dalle disposizioni di delega, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d), e all'articolo 8 della legge n. 106 del 2016.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni, avanzata dal relatore e pubblicata in allegato.

La seduta termina alle ore 9,25.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 360

La Commissione,
esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,
premessi che:

il provvedimento, in attuazione della disposizione di delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d), e all'articolo 8 della legge n. 106 del 2016, riguardante la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e della disciplina del servizio civile, è volto a uniformare e a coordinare le disposizioni legislative in una materia caratterizzata da un quadro normativo non omogeneo e non coerente con le mutate esigenze della società civile;

il provvedimento in esame, conformemente a quanto previsto dalla legge di delega, dispone l'istituzione del servizio civile "universale" finalizzato alla difesa non armata e non violenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, richiamando, a fondamento, le previsioni degli articoli 52, primo comma e 11 della Costituzione, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione, rilevato che:

la giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo alla sentenza n. 228 del 2004, ha evidenziato come la disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale trovi fondamento, anzitutto, nell'articolo 52 della Costituzione e, soprattutto, nel primo comma che, configurando la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare;

la Corte ha altresì sottolineato, sempre nella sentenza n. 228 del 2004, come il dovere di difendere la Patria debba essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'articolo 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. In questo contesto, il servizio civile tende a proporsi come forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria;

la Corte ha quindi evidenziato che la suddetta ricostruzione si riflette sulla individuazione del titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale, che può essere rinvenuto nell'articolo 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia "forze armate", ma anche la "difesa"; la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale - ora universale -, forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, non comporta però che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale, nella quale rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio;

la Corte costituzionale ha inoltre precisato che il servizio civile nazionale - ora universale - comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la

tutela dell'ambiente, la protezione civile e che tali attività, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso,

considerato che

lo schema di decreto legislativo definisce le fasi della programmazione e dell'attuazione del servizio civile universale; individua gli ambiti e le funzioni di competenza dei diversi soggetti coinvolti nel nuovo sistema di servizio civile universale, così individuati: Stato, Regioni, enti del servizio civile, operatori volontari e Consulta nazionale per il servizio civile nazionale; reca disposizioni in ordine all'istituzione dell'Albo degli enti di servizio civile universale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e alla prestazione del servizio civile in Italia e all'estero; disciplina il rapporto di servizio civile universale; prevede il controllo sulla gestione delle attività degli enti da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha il compito di valutare l'impatto dei programmi di intervento sui territori e sulle comunità locali interessate; prevede che il servizio civile universale sia finanziato dal Fondo nazionale per il servizio civile, alimentato con le risorse derivanti dal bilancio dello Stato, nonché da altre fonti pubbliche e private, comprese quelle comunitarie, destinate all'attuazione degli interventi di servizio civile universale,

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

- all'articolo 4, comma 4 e all'articolo 5, comma 5, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata in premessa, si valuti l'opportunità di prevedere una forma più stringente di coinvolgimento delle Regioni, considerato che la programmazione è destinata ad incidere su settori rientranti negli ambiti di competenza legislativa regionale (quali l'agricoltura, la riqualificazione urbana, l'educazione e promozione della cultura e dello sport);
- all'articolo 7, si valuti l'opportunità di riconsiderare le disposizioni di cui al comma 1, lettera c), e di cui ai commi 2 e 3, alla luce delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni; al riguardo, si segnala che, all'articolo 7, comma 1, lettera c), la disposizione ivi prevista stabilisce che le Regioni e le Province autonome attuino programmi di servizio civile con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'Albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio; il successivo comma 2 riconosce la possibilità per le Regioni e le Province autonome di svolgere alcune ulteriori funzioni (ad esempio in materia di formazione da erogare al personale degli enti di servizio civile universale o di controllo sulla gestione delle attività svolte), ma solo previa sottoscrizione di uno o più accordi con la Presidenza del Consiglio dei ministri; infine, il comma 3 sancisce che tali funzioni siano svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri fino alla data della sottoscrizione degli accordi, ovvero in caso di mancata sottoscrizione degli stessi;
- l'articolo 11, comma 3, nel disciplinare i criteri di accreditamento degli enti, prevede - tra i livelli minimi di capacità organizzativa di cui devono essere in possesso le amministrazioni pubbliche e gli enti privati - anche quello relativo a "un'articolazione organizzativa di cento sedi di attuazione", definite dall'articolo 1 del decreto come "articolazione organizzativa dell'ente di servizio civile universale nella quale si svolgono le attività previste nel progetto"; al riguardo, appare opportuno modificare la disposizione, nel senso di ridurre in misura più congrua l'articolazione organizzativa minima;
- l'articolo 14, nell'individuare i requisiti di partecipazione al servizio civile universale, consente l'accesso alla prestazione del servizio civile anche agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia; in proposito, appare opportuno specificare il titolo che deve possedere lo straniero per partecipare al servizio civile universale;
- all'articolo 19, si valuti l'opportunità di specificare il soggetto competente al rilascio dell'attestato - con le indicazioni delle attività svolte - agli operatori volontari che abbiano concluso senza demerito il servizio civile;
- l'articolo 25 prevede un incremento, per l'anno 2016, della dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile, pari a 146,3 milioni di euro; si segnala che analoga disposizione è prevista dall'articolo 50, comma 9-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016, il quale dispone un incremento del Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'articolo 19 della legge 8 luglio 1998, n. 230, di 146,3 milioni per l'anno 2016 "anche al fine di sostenere progetti per la ripresa della vita civile delle popolazioni colpite dagli eventi sismici dell'agosto ed ottobre 2016, nonché di aumentare il numero di volontari da avviare al servizio civile nazionale". Si segnala, pertanto, la necessità di un opportuno coordinamento tra le due disposizioni.