I progetti di legge per la riforma dell'obiezione di coscienza al servizio militare

Osservazioni comparative

Il Dossier di questo numero è dedicato all'analisi comparata dei progetti di legge presentati in Parlamento riguardanti la riforma dell'obiezione di coscienza al servizio militare.

Il contributo degli obiettori di coscienza cattolici e di quanti hanno, stanno o sono in procinto di utilizzare la convenzione della Caritas Italiana al dibattito sulla riforma della legge, si esprime sostanzialmente su alcuni punti che rappresentano altrettanti questioni nodali: Il riconoscimento dell'obiezione come diritto soggettivo e non solo come beneficio; la conseguente equiparazione del servizio civile a quello militare e dunque la pari durata: equiparazione doverosa per la dignità che ha assunto il servizio civile «alternativo» (e non sostitutivo) in presenza di una programmazione seria, impegnativa e pertinente; la definizione del ruolo della commissione giudicatrice a semplice verifica della rispondenza oggettiva ai requisiti richiesti dalla legge, con esclusione di qualsiasi controllo sulle motivazioni personali morali o psicologiche. E ancora: l'introduzione del principio del silenzio-assenso, per cui entro i sei mesi dalla dichiarazione l'odc possa iniziare il lavoro valido a tutti gli effetti legali; il pluralismo degli enti convenzionati sulla base di una documentata idoneità dei medesimi ad offrire serie garanzie di servizio civile, attraverso l'iscrizione ad un Albo nazionale degli enti riconosciuti idonei; l'autodeterminazione dell'odc nella scelta del proprio servizio all'interno dell'ente che ritiene più idoneo ad affiancarlo nel suo lavoro, con l'obbligo di un periodo di formazione introduttivo al servizio stesso.

Con l'occasione invitiamo gli obiettori e le Caritas diocesane interessati a farci avere appunti e riflessioni personali sui progetti di legge pubblicati.

Premesse di metodo

Si è preferito condurre l'analisi non attraverso una sinossi dei singoli articoli, ma attraverso l'identificazione della disciplina prevista per i punti fondamentali sui quali è stato avviato in più sedi un dibattito. Resta esclusa da questa analisi la parte penalistica delle singole proposte di legge, che sostanzialmente ricalca il testo vigente e sulla quale non sono state sollevate pressanti esigenze di riforma (1).

(1) Per uno studio sui problemi penalistici allargato alle prospettive di riforma v. FRACCHIA-PIETRINI, Obiezione di coscienza al servizio militare. Problemi penalistici e proposte di riforma, in Giust. Pen. 1983, I, 85 ss.

Nessuna delle proposte ha superato la fase della semplice presentazione alla presidenza dei rispettivi rami del Parlamento. L'ordine di presentazione delle proposte è stato il seguente:

N. 22 - BROCCA (e altri 47) (DC), Camera/20 luglio 1983.

N. 976 - RODOTA' (e altri 2) (Sin. ind.), Camera/5 dicembre 1983.

N. 545 - GOZZINI (e altri 6) (Sin. ind.), Senato/23 febbraio 1984.

N. 1543 - FINCATO (PSI), Camera/6 aprile 1984.

Appena un accenno va fatto alla proposta N. 72 del 1° agosto 1983 (Bozzello, Barsacchi, Di Nicola) presentata al Senato allo scopo di inserire nella Legge 772 la possibilità di destinare gli obiettori al riordino del catasto presso gli uffici tecnici erariali.

I profili considerati

1) Ammissione al servizio civile come diritto soggettivo.

2) Limiti all'accoglimento della domanda di ammissione al servizio civile.

3) Procedura di accertamento dei requisiti per l'ammissione al servizio civile.

4) Termini di accoglimento delle domande, silenzio-assenso, tutela giurisdizionale.

5) Informazione sul servizio civile.

6) Durata del servizio civile.

7) Status giuridico e trattamento economico.

8) Modalità di svolgimento del servizio civile.

9) Amministrazione competente per il servizio civile.

I nodi della modifica

1) Ammissione al servizio civile come diritto soggettivo

L'art. 1 del testo vigente recita: «Gli obbligati alla leva che dichiarino di essere contrari in ogni circostanza all'uso personale delle armi per imprescindibili motivi di coscienza, *possono* essere ammessi a soddisfare l'obbligo del servizio militare nei modi previsti dalla presente legge».

«I motivi di coscienza addotti devono essere attinenti a una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi, filosofici o morali professati dal soggetto».

La proposta BROCCA, la più vicina alla soluzione attuale, sostituisce «possono» con «vengono ammessi» e riclassifica i motivi di coscienza come «convincimenti culturali, etico-religiosi, professati dal soggetto».

La proposta GOZZINI cancella ogni riferimento ai motivi e contempla la sola dichiarazione di obiezione di coscienza come presupposto per «chiedere la cancellazione dalle liste di leva».

La proposta RODOTA' ricalca la formula del testo vigente sopprimendo in toto il secondo comma (e quindi la specificazione dei motivi) e modificando il «possono» con «hanno diritto ad essere ammessi ecc.».

La proposta FINCATO abolisce ogni riferimento all'obiezione di coscienza attraverso questa formula: «Gli obbligati alla leva hanno diritto ad essere ammessi al servizio civile alternativo nei modi previsti dalla presente legge».

2) Limiti all'accoglimento della domanda di ammissione al servizio civile

Elenchiamo di seguito le cause ostative all'obiezione di coscienza secondo le singole proposte che le prevedono. Notiamo come tutte le proposte concordino sulle prime tre ipotesi del resto già prese in considerazione dal testo vigente della Legge 772. I problemi e le differenze sorgono per l'aggiunta di ulteriori casi che compaiono nelle proposte BROCCA e GOZZINI.

Il progetto RODOTA' prevede inoltre che anche in presenza di una di queste cause il Ministro della Difesa, nel respingere la domanda, tenga altresì conto «dell'eventuale evoluzione della personalità».

a) Titolarità di licenza o porto d'armi (tutte).

b) Condanna per detenzione o porto abusivo d'armi (tutte).

c) Perenzione dei termini (tutte).

d) Appartenenza a movimenti sediziosi armati (BROCCA).

e) Domanda precedente di arruolamento volontario nelle Forze Armate o in Corpi armati dello Stato (GOZZINI).

f) Domanda precedente di ammissione ai corsi allievi ufficiali o sottufficiali (GOZZINI).

g) Condanna anche non definitiva per reati consumati con uso consapevole della violenza o con finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale (GOZZINI).

La presentazione fuori termine della domanda in effetti non risulta prevista come presupposto per il rigetto della domanda nella proposta FINCATO (v. art. 3). Ciò nonostante è da supporre che il sistema di ammissione al servizio civile contempli in ogni caso la perentorietà dei termini, salva la valutazione dei singoli casi, resa possibile e doverosa anzi dall'inciso contenuto all'art. 4 della proposta citata di RODOTA'.

3) Procedura di accertamento dei requisiti per l'ammissione al servizio civile

Tutte le proposte di legge sopprimono la Commissione esaminatrice delle domande prevista all'art. 3 della Legge 772 devolvendo direttamente al Ministro della Difesa la pronuncia per decreto sulle stesse.

4) Termini di accoglimento delle domande, silenzio - assenso, tutela giurisdizionale

Tutte le proposte di legge prevedono la perentorietà del termine per il riconoscimento e l'ammissione al servizio civile e l'accoglimento automatico ex-lege dell'istanza una volta scaduto questo termine (c.d. silenzio-assenso).

Differenze sussistono sulla lungezza del termine entro cui il Ministero dovrebbe pronunciarsi. *Tre mesi* nella proposta GOZZINI, RODOTA' e FINCATO; *sei mesi* in quella BROCCA.

Tutte le proposte prevedono che la presentazione alle armi sia sospesa sino a quando sulla domanda eventualmente respinta non si sia formata una decisione definitiva. In pratica, il ricorso giurisdizionale paralizza automaticamente la chiamata alle armi, senza bisogno di sospensione giudiziale in via cautelativa.

Solo la proposta GOZZINI richiama espressamente la competenza del TAR sul ricorso contro il rigetto della domanda. Il problema può essere di difficile soluzione se si ammette l'esistenza di un diritto soggettivo dell'obiettore (giudice ordinario?, giurisdizione esclusiva del TAR?).

5) Informazione su servizio civile

Tutte le proposte prevedono l'esplicita menzione nel bando di chiamata alla leva della possibilità di essere ammessi a svolgere un servizio civile in sostituzione di quello militare.

La proposta FINCATO prevede (art. 2) che:

«Insieme con il precetto per la visita di leva è inviato all'interessato un opuscolo, redatto di concerto dal Ministero della Difesa e dalla Commissione nazionale per il Servizio Civile Alternativo, contenente le informazioni per la dispensa e l'esonero dal servizio militare di leva e per l'ammissione al servizio civile alternativo».

6) Durata del servizio civile

Le posizioni sono differenziate:

Proposta BROCCA = Pari durata rispetto al servizio militare.

Proposta RODOTA' = Maggiorazione di tre mesi.

Proposta GOZZINI = Maggiorazione di sei mesi.

Proposta FINCATO = Maggiorazione di tre mesi.

7) Status giuridico e trattamento economico

L'art. 11 del testo vigente recita:

«I giovani ammessi ad avvalersi delle disposizioni della presente legge sono equiparati ad ogni effetto civile, penale, amministrativo, disciplinare, nonché nel trattamento economico, ai cittadini che prestano il normale servizio militare».

La formulazione viene così modificata nel progetto GOZZINI, cui sostanzialmente corrispondono le altre proposte:

«I cittadini che prestano il servizio civile ai sensi della presente legge sono equiparati ai soli effetti del trattamento economico e previdenziale ai cittadini che prestano il servizio di leva col grado di soldato. Godono delle dispense, facilitazioni e riduzioni previste per questi ultimi, nonché delle disposizioni di legge relative alla conservazione del posto di lavoro».

A seguito di tale modifica, tutte le proposte prevedono per i reati di rifiuto del servizio civile e quelli comunque commessi da obiettori, la competenza della magistratura ordinaria invece di quella militare.

8) Modalità di svolgimento del servizio civile

Tutte le nuove proposte di riforma evitano di fare riferimento sia al servizio militare non armato (praticamente mai utilizzato, malgrado la previsione nella normativa vigente), che all'istituzione del Servizio Civile Nazionale. Viene generalizzata, invece, la prassi delle convenzioni con enti pubblici e privati, prevista come provvisoria dall'art. 5 della Legge 772.

Agli ambiti di servizio attualmente considerati (assistenza, istruzione, protezione civile, tutela e incremento del patrimonio forestale), ne vengono aggiunti altri: salvaguardia del patrimonio artistico e ambientale (BROCCA, RODOTA', FINCATO), animazione culturale (RODOTA', FINCATO), ricerche sulla pace e sul disarmo (RODOTA', FINCATO).

Particolarmente innovativa al riguardo la proposta GOZZINI che ammette al convenzionamento solo enti in grado di assicurare l'impiego degli obiettori «in servizi di manifesta solidarietà sociale, con particolare riguardo per l'assistenza agli anziani, agli handicappati, ai malati di mente, ai tossicodipendenti, secondo programmi coordinati con i servizi già attivi sul territorio e con orari di lavoro per un minimo di 50 ore settimanali» (v. art. 8).

Tutte le proposte prevedono una relazione annuale al Parlamento sulla gestione del servizio civile e idonee forme di pubblicità per garantire la conoscenza degli enti convenzionati e dei programmi di impiego degli obiettori.

9) Amministrazione competente per il servizio civile

Tutte le proposte puntano in forme diverse a sopprimere l'attuale competenza del Ministero della Difesa sulla gestione del servizio civile, limitandola alla fase del solo riconoscimento dello status di obiettore. Queste le soluzioni organizzative prospettate:

Proposta BROCCA = Istituzione di una Commissione nazionale per il s.c. presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Commissione è composta da rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, degli obiettori, degli enti convenzionati, dei sindacati. Ha compiti di indirizzo e di coordinamento. Sono previste altresì Commissioni regionali (composte da rappresentanti della Regione, degli obiettori, degli enti, dei sindacati) competenti per le convenzioni, l'assegnazione, il trasferimento di obiettori, nonché per l'organizzazione dei corsi di formazione.

Proposta GOZZINI = L'ammissione al servizio civile determina la cancellazione dalle liste di leva e il passaggio delle competenze amministrative dal Ministero della Difesa al Ministero dell'Interno.
E' prevista altresì la costituzione di una Commissione con compiti di vigilanza e controllo sulla stipula delle convenzioni e sull'impiego degli obiettori.

Proposta RODOTA' = Devoluzione della competenza ad apposite commissioni regionali composte di rappresentanti della Regione, degli obiettori, dei sindacati. Il Ministero della Difesa resta competente solo per il riconoscimento e il congedo degli obiettori.

Proposta FINCATO = Commissione nazionale per il s.c. presso la Presidenza del Consiglio. Composizione analoga a quella prevista nella proposta BROCCA con l'aggiunta di rappresentanti di Province e Comuni. Competenza piena sulla gestione del servizio civile; restano al Ministero della Difesa le sole fasi del riconoscimento e del congedo.