

Scienza e Pace

Rivista del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace

Università di Pisa

ISSN 2039-1749

La Difesa Civile e il Servizio Civile a quindici anni dalla Legge 64

di Gianmarco Pisa

Research Papers

n. 35 – Aprile 2016



La Difesa Civile e il Servizio Civile a quindici anni dalla Legge 64

di **Gianmarco Pisa**

Istituto Italiano di Ricerca per la Pace - Rete Corpi Civili di Pace

e-mail: gianmarco.pisa@gmail.com

Abstract - L'assegnazione alle competenti commissioni parlamentari (commissioni riunite Affari Costituzionali e Difesa della Camera dei Deputati l'8 febbraio 2016) del disegno di legge recante la "Istituzione del Dipartimento della Difesa Civile non armata e nonviolenta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri" riporta in auge, nel dibattito pubblico, il tema dell'articolazione di una difesa civile, distinta ed alternativa alla difesa militare, e, con esso, la questione più generale delle forme della "difesa della Patria", dell'efficacia della nonviolenza nella difesa della popolazione e nella prevenzione della guerra e, in definitiva, del ruolo dei civili, delle forze sociali e delle organizzazioni popolari, nella prevenzione della guerra e nella costruzione della pace. In occasione del 15° anniversario della promulgazione della legge 64 del 2001, il servizio civile e la difesa popolare nonviolenta tornano ad attraversare il dibattito e confermano l'esigenza della implementazione di una difesa alternativa, non-armata e nonviolenta, del Paese.

Abstract - *The beginning of the parliamentary process (starting from the joint commissions Constitutional Affairs and Defence of the Chamber of Deputies on 8 February 2016) of the draft law on the "Establishment of the unarmed and non-violent Civil Defence Department at the Prime Minister's Office" puts in evidence the salient issue of the strategic profile of a civil defence, distinct and alternative to the military defence, and the topic of the different forms of the "defence of the country", the effectiveness of non-violence in protecting the population and in war preventing and, ultimately, the role of social organizations, for the war prevention and for peace building. On the occasion of the 15th anniversary of the promulgation of the law 64, issued in 2001, the civil service and the non-violent popular defence come to cross the public opinion and confirm the need for establishing an alternative, non-armed and non-violent, defence of the country.*

1. I termini costituzionali della difesa civile

L'iniziativa popolare che ha accompagnato l'esito parlamentare, attraverso la realizzazione di una campagna sociale dal titolo "Un'altra difesa è possibile"¹, si è

1 La Campagna "[Un'altra difesa è possibile](#)" ha promosso la formulazione della legge di iniziativa popolare per l'istituzione del "Dipartimento per la difesa civile, non armata e non-violenta", di cui al progetto di legge in discussione. La Campagna è promossa da alcune reti

venuta intrecciando con l'impegno diffuso di organizzazioni della società civile e del servizio civile, che hanno ispirato ed animato un numero significativo di iniziative di sensibilizzazione e momenti di confronto, nello spirito, in particolare, di una legge importante per il movimento italiano e della quale ricorre, quest'anno, il quindicesimo anniversario della promulgazione, vale a dire la l. 64 del 2001, recante la "Istituzione del Servizio Civile Nazionale" e che, per la prima volta, introduce nell'ordinamento in via definitiva la fattispecie del Servizio Civile finalizzato a «concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari» (art. 1 c. 1. a) e prevede la possibilità di svolgimento del Servizio Civile all'estero, sulla base della «utilità sociale del servizio civile nei diversi settori di impiego, anche in enti ed amministrazioni [...] all'estero» (art. 2 c. 3. d).

Questa significativa innovazione legislativa non ha a che fare esclusivamente con l'articolazione e la modernizzazione della riflessione e della pratica dell'intervento militare, da un lato, e dell'impegno civile, dall'altro, nella moderna organizzazione della difesa, nel contesto strategico della "sicurezza umana"; bensì fonda le sue radici e trae i suoi presupposti nel medesimo dettato costituzionale della Repubblica, con specifico riferimento al "combinato disposto" espresso dagli articoli 11, 3 e 52 della Carta Costituzionale. Il profilo generale, l'orizzonte politico e la cornice giuridica rappresentata da questi tre articoli, infatti, restituiscono, nell'ambito di una lettura "costituzionalmente orientata" del dettato costituzionale, il carattere propriamente democratico e repubblicano della opzione rappresentata dalla "difesa popolare" e dell'impegno civile per la difesa.

Come è noto, l'art. 11 della Costituzione sancisce che «l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che

di società civile impegnate per la pace e il servizio civile: CNESC (Conferenza Nazionale Enti di Servizio Civile), Forum Nazionale Servizio Civile, Rete della Pace, Rete Italiana Disarmo, Sbilanciamoci, Tavolo ICP.

assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Ricadendo nell'ambito dei principi fondamentali e costitutivi della Repubblica, tale articolo non rappresenta, semplicemente, una petizione di principio, bensì, organicamente, un carattere fondativo della Repubblica stessa, che esclude per l'Italia la scelta della guerra (l'opzione, la liceità e la praticabilità dell'opzione bellica), le impone l'opzione politica nei percorsi di intervento, gestione e risoluzione delle controversie in ambito internazionale e le prescrive, infine, l'itinerario della cooperazione internazionale, nel contesto delle organizzazioni multilaterali legittime, come orizzonte strategico e base di legittimità della propria proiezione internazionale.

La scelta stessa di una aggettivazione così specifica e significativa, sulla quale tanta letteratura si è cimentata, è una conseguenza dei fatti storici che hanno accompagnato il processo costituente (dalla caduta del fascismo del 25 Luglio all'armistizio del 8 Settembre 1943, con l'inizio della Resistenza Partigiana e della lotta di Liberazione Nazionale, che ha avuto una sua preminente organizzazione militare e armata - e perfino un suo carattere rivoluzionario e insurrezionale - ma anche una sua assai significativa articolazione non-militare, che ha - direttamente o indirettamente - coinvolto una parte rilevante della popolazione); ed è, a sua volta, condizione della scelta, costituzionale e programmatica, "di pace" delle istituzioni repubblicane in tutte le loro articolazioni («l'Italia ripudia la guerra»). Come viene richiamato nella relazione parlamentare che accompagna il disegno di legge per la istituzione del Dipartimento della Difesa Civile, infatti, dopo la Liberazione,

gli eletti alla Assemblea Costituente, il 2 Giugno 1946, conoscevano bene la guerra. [...] Molti di loro erano stati in carcere, in esilio, sulle montagne partigiane, nelle città bombardate. Nell'Italia post-bellica, nella quale la maggioranza del Paese era ancora analfabeta, scelsero di scrivere la Costituzione Repubblicana usando una lingua chiara, semplice, accessibile a tutti: non equivocabile.

La relazione prosegue:

Per esempio, nei principi fondamentali decisero di segnare non solo il «rifiuto» ma addirittura il «ripudio» della guerra e al successivo articolo 52 usarono l'aggettivo «sacro» accanto al «dovere di difesa della Patria». Il verbo «ripudiare» ha la stessa radice etimologica di «ripugnare» ed indica la «ripulsa». La guerra, secondo i Costituenti, è qualcosa che il nostro Paese ha usato e della quale è necessario vergognarsi ed avere ripulsa. Non solo come «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli», che sarebbe (ancora non è) ovvio, ma anche come «mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». [...] I Padri della Repubblica sapevano che le controversie ed i conflitti internazionali ci sono e ci saranno. Ma erano certi che la guerra non fosse il mezzo e lo strumento adeguato per affrontarli. È come se avessero voluto ammonire le generazioni successive: «noi siamo arrivati a questa consapevolezza, adesso tocca a voi completare l'opera: cercate mezzi e strumenti adeguati dei quali non vergognarsi». Mezzi e strumenti - di conseguenza - alternativi alla guerra².

La successiva articolazione del combinato fornisce una ulteriore precisazione costituzionale delle modalità di organizzazione di quest'alternativa. Secondo l'art. 3 della Costituzione: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso [cfr. anche gli artt. 29 c. 2, 37 c. 1, 48 c. 1, 51 c. 1], di razza, di lingua [cfr. anche l'art. 6], di religione [cfr. anche gli artt. 8, 19], di opinioni politiche [cfr. anche l'art. 22], di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Vi si introduce, cioè, nel contesto del principio generale di uguaglianza (formale, di fronte alla legge, e sostanziale, come pari dignità sociale), il compito specifico di provvedere alla piena adesione (effettiva partecipazione) di tutti i cittadini e, in particolare, di tutti i lavoratori, alla vita pubblica e all'organizzazione generale del Paese, espressione che può essere ricondotta, anche alla luce della

² Cfr. la [relazione parlamentare](#) al testo di G. Marcon e. a.: "Istituzione del Dipartimento della difesa civile non armata e nonviolenta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri" (3484), presentata il 10 dicembre 2015.

giurisprudenza della Corte Costituzionale, alla effettiva partecipazione a tutti i comparti della vita pubblica, ivi compresi i compiti attinenti alla sicurezza, alla difesa e alle relazioni internazionali.

Non a caso, coerentemente con i precedenti articoli, l'art. 52 specifica che «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica». Sancire, da una parte, che la difesa della patria è dovere del cittadino *in quanto tale* e, dall'altra, che, in siffatto contesto, né la posizione sociale né l'esercizio dei diritti politici possono, in alcun modo, essere *pregiudicati* dall'adempimento del servizio militare, significa riconoscere nella difesa della patria un compito civico universale e nel servizio militare una sua articolazione specifica, peraltro informata allo spirito della Repubblica. Sono puntualizzazioni non banali, di cui tenere conto. Detto con le parole della medesima relazione parlamentare:

Nell'art. 52, i Costituenti separarono con attenzione il primo comma, per il quale: «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino [di tutti i cittadini]», dal secondo comma, che parla dell'obbligo militare che è sottoposto ai vincoli di legge e che, infatti, oggi, non è più un obbligo [in Italia]. La difesa del Paese continua, tuttavia, ad essere compito «sacro», al quale tutti devono dare il proprio contributo, «senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» per citare un altro principio fondamentale della Costituzione. Non solo, ieri, gli «obbligati» abili e arruolati e, oggi, i volontari «combattenti» che vestono una divisa e imbracciano un fucile.

È stata necessaria, come accennato, «una sentenza della Corte Costituzionale, arrivata quarant'anni dopo (1985), a sancire questa distinzione» precisando che non solo esiste ma deve essere riconosciuta - e, pertanto, disciplinata ed implementata - una modalità alternativa - «civile» - di difesa della Patria.

2. L'aggiunta nonviolenta alla difesa civile

La dialettica tra l'esercizio della difesa militare e l'articolazione di una difesa civile e, in particolare, di una "aggiunta nonviolenta" alla politica internazionale (e non solo) del Paese, si è a più riprese manifestata nelle forme di una vera e propria "contraddizione": l'aggiunta nonviolenta³, irrorata dai percorsi della disobbedienza civile e della mobilitazione sociale, è stata supportata, in Italia, da un vasto movimento popolare e ha a sua volta consentito una riflessione teorica e varie sperimentazioni sociali che hanno costituito alcuni tra i più potenti presupposti, intanto, per mobilitare le coscienze ed incrementare il consenso e, di conseguenza, per approdare ad alcune tra le più significative - almeno su scala europea - innovazioni legislative, come quelle inerenti al servizio civile e alla difesa civile.

In primo luogo, il movimento nonviolento, il movimento anti-militarista, l'iniziativa degli obiettori di coscienza hanno ottenuto, in Italia, quella conquista significativa che è stata il riconoscimento dell'obiezione di coscienza (l. 772 del 1972): sotto il profilo qualitativo, veniva riconosciuto il diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio, legittimato dalla scelta morale, prima ancora che politica, del rispetto della vita, della dignità e della libertà umana e dal rifiuto di imbracciare le armi e di muovere violenza armata; sotto il profilo quantitativo, un numero sempre maggiore di cittadini italiani effettuava la scelta, così significativa e così esigente, del ripudio delle armi e della obiezione di coscienza (da ca. 200 persone nel 1973, all'indomani della approvazione della legge, a oltre 100.000 nel 1999, alla vigilia della sospensione del servizio militare obbligatorio)⁴.

3 Il tema dell'"aggiunta nonviolenta" allude a una proposta maieutica tipicamente nonviolenta e specificamente capitiniana: «il metodo dell'aggiunta porta il senso di un incremento, non c'è bisogno di sacrificare nessun essere o di pensare che il valore possa diventare non-valore, bensì "il valore va accresciuto". L'idea dell'incremento è molto più consona alla nonviolenza che l'idea del superamento» (in A. Capitini, *Nonviolenza e Dialogo*, in "Azione Nonviolenta", 1964, tra gli altri scritti capitiniani oggi in: "Opere Scelte", vol. I, Protagon, Perugia, 1992).

4 Cfr. Caritas Italiana (a cura di), ["Dall'obiezione di coscienza al servizio civile nazionale"](#).

Non a caso, l'importanza di questo passaggio è opportunamente richiamata anche nella citata relazione parlamentare, quando si afferma che «nello stesso periodo in cui veniva promulgata la Costituzione, e con essa sancito il ripudio repubblicano della guerra, un giovanissimo Pietro Pinna maturava il suo personale ripudio dello strumento che la prepara e la rende possibile, l'esercito, dichiarandosi «obiettore di coscienza» quando questa scelta non aveva neanche un nome che la definisse. «Si lottava per liberare il mondo dalla violenza, e la violenza saliva a culmini inauditi» - scriverà di quella decisione nel 1968.

Tutti combattevano per il bene e la verità, e intanto questi si trovavano ad essere, in flagrante incoerenza, istantaneamente smarriti e sempre più asserviti dai modi pratici tenuti dai loro assertori. E, allora, erano i modi da mettere una buona volta in discussione, i mezzi di attuazione. Era la critica della violenza e della menzogna, del distacco tra le parole e i fatti: era questo - insito in noi stessi - il nemico da abbattere; era questo il male preminente che, a partire da noi stessi, insidiava il progresso reale dell'uomo.

«Pinna fu recluso per tre anni nelle carceri militari e fu considerato “pazzo”, ma il suo caso fece aprire nel Paese il primo confronto, culturale e civile, sui temi dell'obiezione di coscienza, del servizio civile e i mezzi alternativi alla violenza». È opportuno richiamare il fatto che, formalizzato a partire dagli anni Settanta, maturato nel corso degli anni Ottanta e giunto a compiuta definizione legislativa solo negli anni Novanta, il Servizio Civile, alternativo al Militare, è stato in realtà ideato e concretizzato, praticato e sperimentato, da una miriade di iniziative di base, sociali, popolari, anti-militariste e nonviolente, di ispirazione laica e cattolica, che sono entrate nel patrimonio civile e culturale della Repubblica.

Un “servizio civile” *ante litteram* fu costituito, di fatto, da organizzazioni ed associazioni della società civile, nell'Italia repubblicana degli anni Settanta e Ottanta, intrecciandosi ed alimentandosi, reciprocamente, con i coevi fermenti del movimento “per la pace e contro la guerra” dell'epoca, ad esempio, l'esperienza degli scienziati per la pace, il movimento contro l'installazione dei missili - da crociera, “Cruise”, e balistici, “Pershing” - la mobilitazione contro il

nucleare (l'installazione di nuovi impianti nucleari e il ricorso all'energia nucleare "in chiave civile", criticando il modello famigerato del c. d. "dual use", vale a dire l'adozione di tecnologia avanzata e di prodotti fissionabili ad uso civile adattabili però anche all'impiego militare), la mobilitazione contro le basi militari e le servitù militari, contro la politica del riarmo, per l'uscita dell'Italia dall'Alleanza Atlantica, per la Difesa Popolare Nonviolenta e l'Obiezione alle Spese Militari.

Come è stato osservato, l'insieme di queste sollecitazioni veniva a comporre, sebbene in maniera articolata e diffusa, una vera e propria "Politica di Pace" dal basso, delineando, insieme con l'aggiunta nonviolenta, anche un'alternativa pacifista, corroborata da una forte partecipazione, rispetto ad iniziative politico-istituzionali via via sempre più lontane dall'originario mandato costituzionale.

L'organizzazione delle pratiche e delle sperimentazioni della società civile a chiaro orientamento anti-militarista, pacifista e nonviolento, approdò, infine, a definire alcune grandi campagne, da quella per il disarmo unilaterale a quella per l'obiezione fiscale. Giunta a contare oltre 10.000 sostenitori nei primi anni Novanta (dopo la fine dell'esperienza storica del socialismo reale, l'esaurimento della deterrenza militare e del c. d. "equilibrio del terrore" e l'inaugurazione di una stagione di auspicati "dividendi per la pace") la campagna per la obiezione fiscale, muovendosi sul terreno della scelta libera e responsabile delle persone e della accumulazione di consenso e di risorse liberate dal giogo delle funzionalità militari, giunse a costituire un fondo nazionale di sostegno economico a iniziative di pace e sperimentazioni nonviolente (coerenti con il profilo della difesa popolare nonviolenta e anticipatrici dei futuri sviluppi in termini di corpi, interventi e servizi civili di pace) e ad elaborare un vero programma per una "politica di pace", articolata, almeno, nei seguenti tre aspetti: a) una rinnovata definizione normativa della obiezione di coscienza al servizio militare; b) l'istituzione di una moderna difesa popolare non armata e nonviolenta; c) una moderna disciplina della obiezione fiscale, con l'obiettivo di non sostenere, con

la propria contribuzione fiscale, l'opzione militare⁵.

Non a caso, gli obiettivi puntuali della campagna che, sin dall'inizio, la hanno accompagnata, adattandosi, di volta in volta, alle mutate situazioni di contesto e alle variegate circostanze politiche che si sono venute susseguendo nel nostro Paese, sono stati i seguenti: 1) la riforma della legge 772 del 1972 in modo da consentire l'obiezione da parte degli obiettori di coscienza al servizio militare sulla base della domanda individuale e prevedere la loro formazione nel quadro di una istituenda Difesa Popolare Nonviolenta; 2) la concretizzazione della opzione fiscale, in modo da consentire la scelta libera e consapevole del cittadino, sulla base delle proprie convinzioni morali e propensioni politiche, di non concorrere, con la propria contribuzione, allo sviluppo del sistema militare e di guerra e, in prospettiva, di contribuire allo sviluppo di una difesa civile alternativa al militare; 3) la riduzione delle spese militari, con la liberazione di risorse utili a favore della spesa sociale, e un programma di riconversione, in modo da convertire la produzione militare a scopi civili e sociali. Come indicato anche dalle finalità generali della campagna, si tratta dunque di perseguire un vero e proprio "orizzonte prospettico", ancora al di là da venire, ma sul quale si sono esercitate le sperimentazioni delle forze sociali e delle organizzazioni popolari nel corso degli anni Ottanta e Novanta: dalla disobbedienza, praticata in primo luogo nelle forme dell'obiezione di coscienza e dell'obiezione fiscale, al militare, alla costruzione di percorsi e sperimentazioni di "pace dal basso" nella prospettiva della concretizzazione, in Italia, della Difesa Popolare Nonviolenta⁶.

3. Le mobilitazioni popolari nella prospettiva della "pace dal basso"

Fu questo il terreno sul quale maturarono, tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, alcune delle più significative sperimentazioni della società civile, che, pur

5 La Campagna per la Obiezione alle Spese Militari (OSM-DPN), tuttora attiva, è illustrata in www.osmdpn.it.

6 Una ricapitolazione di proposte, iniziative e mobilitazioni di "pace dal basso" è ospitata in www.ildialogo.org/ShowIndex.php?sez=pacedalbasso.

muovendosi ancora e soprattutto nel senso della diplomazia “militante” e di un certo volontarismo ideologico, pur tuttavia animarono percorsi “costruttivi”, talvolta significativamente strutturati, che avrebbero nel giro di una generazione fondato i presupposti dei moderni interventi, servizi e corpi civili di pace e, prima ancora, posto le premesse per il riconoscimento normativo di un vero e proprio Servizio Civile Volontario, sia in Italia, sia, appunto, all'Estero. Sospinti dai movimenti di base, laici e cattolici, tali sperimentazioni videro in prima fila un “volontariato mobilitante”, che andava a realizzare, nella prassi, istanze e frammenti di difesa civile e di difesa nonviolenta, oltre che di diplomazia popolare e di solidarietà internazionale, che andavano nel senso di una vera e propria politica di pace, una vera e propria alternativa alla diplomazia istituzionale e alla politica ufficiale di “sicurezza” e di “difesa”. Tornava *in auge* un'antica, sebbene non così remota, ispirazione nonviolenta, che Aldo Capitini aveva saputo ben esprimere sin dal 1961:

I convegni e la propaganda, le varie iniziative e pratiche che si fanno ora frequenti in Italia “per la pace”, hanno questo scopo più o meno chiaro. In uno di questi convegni, ho fatto tre proposte: 1) l'organizzazione di una associazione di “resistenti alla guerra”, cioè di coloro che, in tempo di guerra, si rifiutano di uccidere, accettando altri servizi pur pericolosi, come, per esempio, di raccogliere i feriti davanti alle prime linee; 2) l'istituzione di un “servizio civile”, di altrettanto sacrificio, che stia a fianco del servizio militare (finché durerà), in modo che i giovani possano scegliere; 3) l'istituzione di un Ministero o di un Commissariato per la “resistenza alla guerra”. Esso dovrebbe addestrare tutti i cittadini alla non-collaborazione nonviolenta con un eventuale invasore. In quanti modi si può ostacolare l'invasore senza uccidere nessuno! Ma bisogna imparare, avere pronti certi mezzi. Una non-collaborazione attivissima di moltitudini non è una “terza via”, oltre la guerra ed il cedere? Oltre il prendere le armi, che oramai sarebbe sempre e comunque al servizio di altri, ed il cedere a chi porti la guerra qui. L'Italia deve dare l'esempio a sé, all'Europa e agli altri nel mondo, di modi diversi nell'affermare la civiltà⁷.

⁷ I primi accenni capitiniani al tema, insieme, dell'aggiunta religiosa all'opposizione politica e della composizione istituzionale del ripudio della guerra e della promozione della pace, tra i quali anche, in prospettiva, l'intuizione del c.d. Ministero della Pace, sono nel fondamentale A. Capitini, *Nuova Socialità e Riforma Religiosa*, Torino, 1950. Una ampia ricognizione sul “pensiero disarmato” di Capitini è in M. Catarci, *Il Pensiero Disarmato. La Pedagogia della*

Si gettano così le basi, soprattutto grazie a queste matrici ispirative ed alle sperimentazioni del “popolo della pace”, di una difesa alternativa - civile, non-armata e nonviolenta - impostata come “resistenza alla guerra” (chiaramente alternativa al militare), con una chiara finalità umanistica e solidale, volta alla cancellazione della guerra e alla prevenzione della violenza, organizzata in maniera strutturale attraverso una struttura pubblica (un ministero o un commissariato, nelle parole di Capitini) in grado di agire con evidenza pubblica i percorsi irroranti della pace e dei diritti umani. Sin da Capitini, dunque, uno degli elementi decisivi di questa innovazione è rappresentato dal carattere pubblico dell'opzione anti-militarista o, come pure si è detto, dal profilo pubblico e dal riconoscimento istituzionale della difesa civile, alternativa alla difesa militare.

Tuttavia, è possibile risalire anche a storie precedenti, almeno a partire dalla lezione dello stesso Gandhi, nella cui visione viene progressivamente emergendo, con sempre maggiore chiarezza, l'idea di strutturare, con uno specifico profilo pubblico ed una corrispondente articolazione istituzionale, un vero e proprio “contingente di pace” alternativo alle “armate della guerra” con cui gli Stati esercitavano la prassi del cosiddetto «monopolio legittimo della forza» e tutelavano i propri “interessi sovrani”.

In questo senso, se la “difesa civile” viene a rappresentare una modalità (e più complessivamente, in termini istituzionali e strutturali, un “modello”) di difesa del territorio con mezzi e strumenti civili e, di conseguenza, alternativa alla difesa militare, la “difesa popolare nonviolenta” costituisce un *di più*, trattandosi di una modalità e, quindi, un “modello”, di difesa alternativo a quello militare, realizzato con strumenti civili, con un forte grado di consapevolezza, di adesione e di partecipazione a livello popolare e con l'adozione di metodi e pratiche ispirate alla nonviolenza, in special modo gandhiana (Tullio, 2001)⁸. Nel suo ancoraggio

Nonviolenza di Aldo Capitini (prefazione di Alex Zanotelli), Armando Editore, Roma, 2013.

⁸ Cfr. F. Tullio, *La Difesa Civile e il progetto Caschi Bianchi: peace-keeper civili disarmati* (ricerca commissionata dal Centro Militare di Studi Strategici - CEMISS - Ministero della

alla lezione gandhiana, troviamo alcuni motivi di fondo della ricerca e dell'azione per la Difesa Popolare Nonviolenta. Lo «Shanti Sena» (“Esercito di Pace”) rappresenta, nella visione gandhiana, l'applicazione del «Satyagraha» (l'azione nonviolenta basata sulla “Fermenza nella Verità”) all'interno della dinamica di conflitto e, per estensione, l'intervento nonviolento, realizzato da civili, ispirati ed animati dai principi di verità, solidarietà e giustizia, preparati al sacrificio personale, per l'interposizione nel conflitto e la cessazione della violenza. Lo «Shanti Sena» viene concepito come strumento di mobilitazione popolare, un autentico movimento di rivendicazione di massa, animato da veri “soldati della nonviolenza”, in grado di agire per il miglioramento delle condizioni sociali della popolazione dello sterminato sub-continente. Non è un caso che solo dopo l'indipendenza dell'India (1948) tale “Esercito di Pace” cominciasse ad essere concepito, in termini istituzionali e strutturali, come un autentico “Corpo di Pace” e Gandhi prefigurasse per tale organizzazione delle funzioni di *peace-keeping* nonviolento, con compiti, tra gli altri, di interposizione nel quadro della disputa indo-pakistana per il Kashmir.

Tale intuizione, che va collocata all'origine della moderna riflessione sulla Difesa Civile, venne proseguita dal successore di Gandhi, Vinoba Bhave, che ne formalizzò la nascita nella prima conferenza organizzativa del 1957 e, dopo, da Narayan Desai, con la cui direzione, dal 1962, lo Shanti Sena arrivò a contare fino a seimila membri, operando come un'organizzazione strutturata di massa in diversi contesti locali. Cosa, nella cornice dello Shanti Sena, si debba intendere per “lavoro di pace” e come lo Shanti Sena stesso intendesse operare per l'interposizione nonviolenta e per la gestione costruttiva, può essere illustrato con le parole dello stesso Narayan Desai, quando rimarca che

le Shanti Sena, fin dall'inizio della loro storia, si sono occupate dei conflitti tra le comunità. Gandhi affermò che andava organizzata un'unità di Shanti Sena per risolvere i problemi, dapprima politici, poi anche religiosi, che si andavano creando. A Bombay, all'epoca, fu chiesto alle persone nonviolente di

Difesa, 1998-1999), Franco Angeli, Roma, 2001.

organizzarsi e di interpersi in situazioni di violenza». Più avanti ricorda che «le Shanti Sena, in alcuni casi, ... predissero e prevennero la violenza, mentre altre volte ciò non fu possibile» (L'Abate, 2008)⁹.

Ne emerge il profilo di una organizzazione popolare nonviolenta assai flessibile, adattabile e soprattutto moderna, capace di fare dell'interposizione nonviolenta in situazioni di conflitto inter-comunitario il proprio compito saliente e di abbinare all'efficacia dell'intervento la capacità-chiave di allerta preventiva. La sua forza è stata quella di costruire un presupposto politico e un processo sociale di tipo nonviolento attraverso una organizzazione di massa capace di lavorare, con gli strumenti della nonviolenza, sulle cause dell'ingiustizia, sulle matrici (strutturale e culturale) e sui presupposti della violenza che sono all'origine dei conflitti.

È anche sulla base di questi presupposti che il Movimento per la Pace si andò progressivamente organizzando. Le immagini della “caduta del Muro di Berlino” erano ancora vive negli occhi di tutti e di ciascuno, quando, nel dicembre del 1989, la società civile italiana lanciò la Campagna “Time for Peace” a Gerusalemme, un progetto collettivo di interposizione nonviolenta nel contesto del conflitto israeliano-palestinese. Tra il 1991 e il 1993 si susseguirono diverse iniziative popolari per la prevenzione della violenza, la riapertura di canali di comunicazione e, prima di tutti, la consegna di aiuti umanitari, nelle regioni, proprio di fronte alla nostra sponda adriatica, dilaniate dai conflitti etno-politici in Jugoslavia, prima in Croazia, a partire dal 1991, poi, soprattutto, in Bosnia, a partire dal 1992. Alla fine di quello stesso anno, nel dicembre del 1992, circa cinquecento attivisti pacifisti e nonviolenti animarono quella che sarebbe passata alla storia come la “Marcia dei Cinquecento”, sviluppando una iniziativa ecumenica per la pace e per la riconciliazione, giungendo sino alla Sarajevo allora già martoriata dalla guerra e dall'assedio.

Pochi mesi dopo, nell'agosto del 1993, alcune migliaia di attivisti, pacifisti e

⁹ Cfr. A. L'Abate - N. Desai, “Storia e Attività delle Shanti Sena indiane”, in A. L'Abate - L. Porta, *L'Europa e i Conflitti Armati. Prevenzione, Difesa Nonviolenta e Corpi Civili di Pace*, Firenze University Press, Firenze, 2008, pp. 323-360.

nonviolenti, lanciarono la Campagna “Mir Sada” («Pace Ora») per una forte azione di interposizione popolare nei territori di conflitto nella ex Jugoslavia. Nel 1991 ed ancora nel 1992 decine di attivisti raggiunsero Baghdad per avanzare una proposta di dialogo e di tregua alle autorità irachene, con lo scopo di prevenire l'*escalation* militare (tra queste iniziative importante fu l'Accampamento per la Pace a Baghdad); tra il 1992 e il 1993 si avviarono iniziative di base, sia a livello internazionale, sia nel contesto italiano, per la prevenzione dei conflitti e la difesa dei diritti umani nei Balcani, questa volta, in particolare, in Kosovo (tra queste iniziative, importante fu l'esperienza, attiva dal 1994 al 2000, della Ambasciata di Pace a Prishtina, prevalentemente di ispirazione nonviolenta e anti-militarista e, contestualmente, dei Parlamenti di Base, prevalentemente di ispirazione solidale e umanistica, anch'essi a Prishtina).

Questi “Parlamenti di Base” sono formati da gente che appartiene alle differenti etnie, sia all'interno del territorio della ex-Jugoslavia, sia in tutti i Paesi europei in cui ci siano rifugiati. Non vuole essere una proposta pacifista ingenua, poiché è evidente che il «siamo tutti fratelli» non ha nessuna risonanza [...]; parlamenti di base in cui, fra tutti i problemi e le diversità, ci si possa trovare d'accordo su un punto: che questa situazione non è voluta dai popoli ma dalle dirigenze economiche, politiche e militari. [...] Il progetto ... nasce dalla convinzione che i vertici politici ed economici delle parti in causa non possono e non vogliono risolvere il conflitto. Non possono perché affrontano il problema in termini di sovranità su un territorio, quando il problema non è «a chi appartiene la terra» (in un'epoca in cui il potere è... sovranazionale), ma «come garantire l'autodeterminazione dei popoli». Non vogliono perché questa guerra è già un affare di migliaia di miliardi grazie al mercato delle armi e al [...] contrabbando¹⁰.

10 Per una ricognizione generale sulle attivazioni del movimento per la pace nel contesto delle Guerre nei Balcani, si veda, tra gli altri, la sezione “[Bosnia](#)” della biblioteca telematica dell'Istituto Italiano di Ricerca per la Pace - Rete Corpi Civili di Pace (IPRI - Rete CCP), nonché, in particolare, sul percorso di “Mir Sada”, il reportage di N. Corritore, “[Mir Sada, venti anni fa](#)”, 2013 e, sulle ambasciate di pace, il saggio di A. L'Abate, “[A proposito dei Corpi Civili di Pace e dei loro collegamenti con l'esercito, il servizio civile e la Difesa Popolare Nonviolenta](#)”, 2006. Importante l'esperienza, di ispirazione umanista e nonviolenta, qui citata, dei Parlamenti di Base (“Parlamenti Multi-etnici di Base”), di cui alcuni articoli pubblicati su “Frigidaire” e poi raccolti in: O. Turquet, “[Un futuro per i popoli della ex-Jugoslavia](#)”, 15 marzo 2014. Infine, sul profilo generale e l'orizzonte politico dell'interposizione popolare nonviolenta, cfr. A. Drago, *Interposizione Popolare Nonviolenta e Peacekeeping dell'ONU*, Dissertazione per il Corso di Laurea in Scienze per la Pace, Università degli Studi,

È importante sottolineare, sin da questi rapidi cenni orientativi, la ricchezza e la vitalità di questa attivazione popolare e di pace dal basso: sia nel senso della particolare vivacità del movimento che vi si esprime, in termini di dimensione di massa e di partecipazione popolare, sia nel senso della singolare ricchezza delle iniziative cui si dà corso, che possono essere sinteticamente riassunte nelle seguenti macro-categorie di impegno: a) interposizione popolare e, in particolare, separazione dei contendenti e presidio di zone protette o zone neutre attraverso le quali provare a ridurre la portata delle ostilità e sollecitare la de-escalazione della violenza; b) sostegno umanitario di necessità, garantendo alcuni rifornimenti e vettovagliamenti e consentendo di proteggere la sicurezza di aiuti e convogli; c) diplomazia popolare (promozione del processo di pace e salvaguardia dei diritti umani, ad esempio attraverso l'azione di "presidi di pace", "ambasciate di pace" e "parlamenti di base").

Si tratta di alcuni compiti tipici del *peace-keeping* civile (in particolare del *peace-keeping* civile non armato e nonviolento¹¹) e, per alcuni aspetti, del *peace-building* che, non a caso, proprio in quegli anni, trovavano una propria formalizzazione, entrando nel diritto internazionale di pace (l'Agenda per la Pace del Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali è del 1992) e che, proprio a partire da quelle esperienze pionieristiche, vengono a fare parte del bagaglio di saperi consolidati, di conoscenze e di acquisizioni del movimento italiano per la "pace positiva". Come scrive nella medesima Agenda, infatti, introducendo le categorie della *diplomazia preventiva* («l'azione tesa a prevenire la nascita di dispute, ad impedire che le dispute esistenti degenerino in conflitti e a limitare l'estensione di questi conflitti quando si verificano»), del *peace-keeping* («il dispiegamento di una presenza sul campo, previo consenso di tutte le parti interessate, che implica personale militare e/o di polizia e, spesso, anche personale civile»), *peace-building* («l'azione tesa a individuare,

Pisa, 2011.

11 Cfr. A. Drago (a cura di), *Peace-keeping e Peace-building. La difesa e la costruzione della pace con mezzi civili*, Edizioni Qualevita, Torre dei Nolfi, L'Aquila, 1997.

appoggiare e sostenere le strutture che tendano a rafforzare e consolidare la pace al fine di evitare una ricaduta nel conflitto e nella violenza») e *peace-making* («l'azione tesa a condurre le parti all'accordo, essenzialmente attraverso mezzi pacifici come quelli contemplati nel Capitolo VI dello Statuto delle Nazioni Unite»), ed auspicando un più forte ruolo dei civili nella prevenzione dei conflitti armati e nella costruzione della pace duratura:

Il più auspicabile ed efficace impegno della diplomazia è quello volto ad attenuare le tensioni prima che sfocino in un conflitto o, se scoppia il conflitto, quello di agire rapidamente per contenerlo e per risolvere le cause che ne sono alla base. [...] Le operazioni di pacificazione e di mantenimento della pace, per avere veramente successo, devono giungere ad includere degli sforzi globali per individuare e sostenere strutture che tenderanno a consolidare la pace e a far progredire un senso di fiducia e di benessere tra la gente. Attraverso degli accordi volti a porre termine alla lotta civile, questi possono includere il disarmo delle parti in guerra ed il ripristino dell'ordine; la custodia e la distruzione delle armi; il rimpatrio dei rifugiati; il sostegno consultivo e addestrativo al personale di sicurezza; la supervisione sulle elezioni; l'attuazione di sforzi per tutelare i diritti umani; la riforma o il rafforzamento delle istituzioni governative e la promozione di processi formali e informali di partecipazione politica¹².

Nella nota relazione di accompagnamento del disegno di legge per l'istituzione in Italia di un Dipartimento per la Difesa Civile Non Armata e Nonviolenta vengono ricapitolati alcuni di questi compiti nei seguenti:

la difesa civile, che - al contrario di quella militare - usa mezzi e strumenti coerenti con le finalità perseguite ha, tra gli obiettivi dichiarati, la difesa della Costituzione e dei diritti civili e sociali in essa enunciati; la predisposizione di piani per la difesa civile non armata e nonviolenta, compresa la formazione della popolazione; le attività di ricerca per la pace, il disarmo, la risoluzione dei conflitti e la conversione a fini civili delle industrie belliche; la prevenzione dei conflitti armati, la mediazione, la riconciliazione, la promozione dei diritti umani, l'educazione alla pace e al dialogo inter-religioso, in particolare nelle aree a rischio di conflitto, in stato di conflitto o di post-conflitto; il contrasto, infine, delle situazioni di degrado

12 Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, "[Un'Agenda per la Pace](#)", S/24111, 1992.

sociale, culturale ed ambientale.

Il movimento per la pace e contro la guerra giunge così ad un crocevia importante, testimoniato, persino simbolicamente, da due ricorrenze significative: l'anno scorso si è compiuto il trentesimo anniversario della prima sentenza della Corte Costituzionale (n. 164 del 1985), in cui si sanciva che, ai fini e per gli effetti della "Difesa della Patria" il servizio civile è del tutto equivalente, sebbene distinto, al servizio militare, in linea con il dettato costituzionale ed il combinato costituzionale, secondo una lettura orientata costituzionalmente, sopra citati; quest'anno è il quindicesimo anniversario della promulgazione della importante legge (n. 64 del 2001) che istituisce in Italia il Servizio Civile Nazionale.

La legge recante "Nuove norme in materia di obiezione di coscienza" (n. 230 del 1998) prevedeva il riconoscimento del diritto soggettivo alla obiezione di coscienza, per ragioni morali o ideologiche, allo svolgimento del servizio militare; l'introduzione in alternativa di un servizio civile obbligatorio, con compiti civili di difesa della patria, recependo, in questo, il dettato costituzionale (art. 1); l'introduzione di forme di ricerca e sperimentazione sulla "difesa civile non armata e nonviolenta" con l'introduzione di un Comitato Consultivo per la Difesa Civile Non Armata e Nonviolenta (DCNAN) (art. 8, c. 2 .e); infine, la separazione del comparto civile dal comparto militare della difesa, attraverso l'istituzione di una specifica struttura, l'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (UNSC), nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 8, c. 1).

È, tra le altre questioni, l'istituzione del Comitato Consultivo per la Difesa Civile Non Armata e Nonviolenta, con la quale, peraltro, si adotta in via consolidata tale terminologia, al tempo stesso specifica ed innovativa, a rappresentare una forte innovazione introdotta dalla legge, in grado di traguardare entrambi gli obiettivi, quello di fornire consulenza alla sperimentazione e di adottare strumenti di implementazione, anche in Italia, di una vera e propria, strutturata e riconosciuta, Difesa Popolare Nonviolenta. Istituito, tra ritardi e resistenze, con DPCM il 18 febbraio 2004, il Comitato Consultivo per la Difesa Civile Non

Armata e Nonviolenta ha, come propria cornice giuridica, il combinato disposto, illustrato in premessa, delle medesime l. 230 del 1998 e l. 64 del 2001 e, come proprio presupposto istituzionale, anch'esso in premessa, «la necessità di operare una ricognizione sulle esperienze più significative in materia di difesa civile non armata e nonviolenta, nonché di individuare indirizzi e strategie da parte dell'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile, per la migliore attuazione ... dell'art. 8, c. 2, l. e) della legge 8 luglio 1998, n. 230, [...] che prevede la predisposizione [...] di forme di ricerca e sperimentazione di difesa civile non armata e nonviolenta». Tali presupposti, nei quali viene fatto salvo il portato delle sperimentazioni positive di “pace dal basso” richiamate poc'anzi, nel mettere a valore l'esigenza della ricerca e della sperimentazione, nonché la molteplicità e la varietà degli interventi individuati, vengono quindi confermati e sviluppati nel successivo DPCM del 19 gennaio 2010, con specifico riferimento all'obiettivo (art. 1) di definire «linee strategiche e di indirizzo per la predisposizione [...] di forme di ricerca e di sperimentazione di difesa civile non armata e nonviolenta»; al compito (art. 2, c. 1, l. d.) di «elaborare analisi, predisporre rapporti, promuovere iniziative di confronto e di ricerca al fine della individuazione di indirizzi e di strategie in materia di difesa civile non armata e nonviolenta» anche e specificamente valorizzando e privilegiando la mole di saperi e di pratiche accumulate dalla società civile nel corso del tempo, raccogliendo (art. 2, c. 1, l. b.) «le istanze e le proposte provenienti da tutti i soggetti interessati alla realizzazione di forme di ricerca e di sperimentazione nella materia»; e allo scopo di corroborare le pratiche, individuando (art. 2, c. 1, l. e.) «criteri e modalità atti a favorire la presentazione di progetti di SC finalizzati all'attuazione di esperienze di difesa civile non armata e nonviolenta». È bene ricordare, peraltro, che siffatto Comitato è stato disciolto e non più rinnovato a seguito della c. d. “revisione di spesa” (“spending review”) del 2012, pur non avendo, tale Comitato, costi specifici, e rivestendo invece importanza saliente ai fini della Difesa Civile¹³.

¹³ Si veda la [pagina istituzionale del Comitato DCNAN](#), corredata di testi di documentazione e di approfondimento.

Ciò che si viene richiamando, nella circostanza simbolica del quindicesimo anniversario della promulgazione della legge sul Servizio Civile e della conseguente introduzione in Italia della possibilità di effettuare il Servizio Civile Volontario in Italia o all'Estero e di esercitare il "sacro dovere" della difesa della patria entro il contesto del servizio civile, stabilito dalla legge n. 64 del 2001, è, dunque, l'evoluzione storica e sociale, e - conseguentemente - giuridica e normativa, dall'impegno di una minoranza di attivisti ed attiviste che conquista, passo dopo passo, prima - con la legge n. 772 del 1972 - il riconoscimento dell'obiezione di coscienza, poi, attraverso due importanti sentenze della Corte Costituzionale (n. 164 del 1985 e n. 470 del 1989) e la legge n. 230 del 1998, il diritto all'obiezione di coscienza per tutti e, infine, con la legge n. 64 del 2001, il riconoscimento e, quindi, il diritto al Servizio Civile Nazionale come «difesa della patria con mezzi ed attività non militari». Ai fini della giurisprudenza di merito, peraltro, le sentenze richiamate non sono le uniche a definire e specificare il *proprium* della difesa civile, in quanto alternativa alla difesa militare. In tal senso, la Corte Costituzionale si è espressa, almeno, in quindici occasioni, confermando quanto stabilito nella storica sentenza n. 164 del 1985, vale a dire che «per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria [...] rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, cosicché esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare. Di conseguenza, questo servizio - nel quale ... non si esaurisce, per i cittadini, il dovere "sacro" di difesa della Patria - ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere patriottico contemplato dal c. 1 dell'art. 52 della Costituzione».

In particolare, mentre il dovere della difesa è "inderogabile" [...] il servizio militare è obbligatorio "nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge". [...] La legge che, con il dare riconoscimento... alla obiezione di coscienza, ha previsto per gli obbligati alla leva la possibilità di venire ammessi a prestare, in luogo del servizio militare armato, servizio militare non armato o servizio sostitutivo civile, non si traduce... in una deroga al dovere di difesa della Patria, suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato. [...] A determinate

condizioni, il servizio militare armato può essere sostituito con altre prestazioni personali di portata equivalente, riconducibili anch'esse all'idea di difesa della Patria.

La tesi è confermata, peraltro, nel passaggio della successiva sentenza n. 113 del 1986, in base alla quale «le ragioni che impediscono di considerare “militari in servizio” gli obiettori di coscienza ammessi a prestare servizio civile sostitutivo escludono, altresì, che nel servizio civile sostitutivo si possa ravvisare un particolare modo di esplicazione del servizio militare di leva. Nell'ottica dei “modi” si dovrebbe... parlare di un diverso modo - dai contenuti non militari - di adempiere l'obbligo del servizio». Sotto il profilo del riconoscimento della dignità costituzionale e istituzionale del servizio civile, in quanto autonomo e alternativo al servizio militare, appare molto significativo anche quanto stabilito, pochi anni dopo, con l'altra storica sentenza sopra richiamata, la n. 470 del 1989, la quale stabilisce che

l'unica giustificazione per una differenziazione, sostanzialmente contenuta e non irrazionale, della durata del servizio potrebbe rinvenirsi soltanto nella eventuale necessità... di acquisire - preliminarmente allo svolgimento del servizio civile sostitutivo - conoscenze teoriche e capacità pratiche necessarie per fare fronte alle esigenze formative sottostanti, certamente più personalizzate che non quelle del servizio di truppa. [...] Al di fuori di una previsione del genere, [...] la differente durata del servizio sostitutivo, a causa delle limitazioni che comporta per il normale sviluppo della vita civile, rivestirebbe chiaramente significato di sanzione nei confronti degli obiettori..., ledendo altresì i fondamentali diritti tutelati dal c. 1 dell'art. 3 e dal c. 1 dell'art. 21 della Costituzione in quanto sintomo di una non giustificabile disparità di trattamento per ragioni di fede religiosa o di convincimento politico e [...] freno alla libera manifestazione del pensiero.

Risulta importante, in tal senso, quanto sancito dalla sentenza n. 31 del 1997, in cui, dichiarando l'ammissibilità del referendum abrogativo dell'art. 1. c. 2 e dell'art. 2 c. 2 (tra gli altri) della l. 772 del 1972, riporta che «la normativa oggetto del quesito evidenzia un omogeneo “principio abrogando”, quello della configurazione dell'obiezione come “ammissione a un beneficio” attraverso un

vaglio di carattere discrezionale, reso esplicito dall'onere di adduzione dei motivi dell'obiezione e dal controllo dell'apposita commissione in ordine alla "fondatezza e sincerità" dei motivi adottati, [laddove], eliminate le correlative disposizioni, ne deriverebbe - osserva il comitato - l'inversa affermazione della titolarità di un diritto soggettivo». D'altro canto, anche nella successiva sentenza n. 11 del 1998 la Corte ribadisce, relativamente al «sacro dovere di difesa della Patria», le «diverse forme e modalità in cui esso può essere adempiuto». Né meno rilevante è quanto disposto nella sentenza n. 223 del 2000, la quale richiama «una traduzione legislativa del difficile equilibrio tra molteplici esigenze, [...] la repressione dei comportamenti contrastanti con l'obbligo di prestazione del servizio militare, il riconoscimento della rilevanza che spetta alla coscienza individuale». Così come, in riferimento all'utilizzo delle armi, la sentenza n. 141 del 2006 conferma che

i soggetti che ottengono di prestare il servizio civile sostitutivo di quello militare esercitano una facoltà che l'ordinamento riconosce loro in quanto «per obbedienza alla coscienza, nell'esercizio del diritto alle libertà di pensiero, coscienza e religione riconosciute dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dalla Convenzione Internazionale sui diritti civili e politici, opponendosi all'uso delle armi, non accettano l'arruolamento nelle Forze Armate e nei Corpi Armati dello Stato» (art. 1, c. 1, l. n. 230 del 1998). Il diritto alla obiezione di coscienza fa perno sul rifiuto, da parte di alcuni cittadini, di usare «le armi» per motivi ideali o religiosi, che il legislatore ritiene meritevoli di tutela. La stessa *ratio* posta a fondamento del diritto impone che i soggetti beneficiari mantengano integra... quella coerenza morale, ideale e religiosa che ha motivato il loro rifiuto di prestare il servizio militare. Il divieto loro imposto, a carattere generalizzato e permanente, di usare o detenere armi, è volto a dare effettività e serietà ad una scelta di ripudio della violenza che, se contraddetta da comportamenti successivi incompatibili con le alte ragioni... addotte, perderebbe, in tutto o in parte, la sua natura ideale e rivelerebbe una probabile funzione strumentale. Il legislatore ha aggiunto al divieto di uso o detenzione delle armi anche quello di svolgere, con ruoli imprenditoriali o direttivi, attività... nel settore delle armi stesse. Si tratta di conseguenza logica del divieto principale, giacché non avrebbe senso vietare l'uso e la detenzione delle armi agli obiettori di coscienza, se si consentisse loro di svolgere attività [...], nella produzione e nella distribuzione di oggetti o di sostanze aventi la

medesima natura», specificando altresì che «le armi sono qualificate come tali in quanto la loro «destinazione naturale è l'offesa alla persona [...]».

Come ricorda la citata relazione parlamentare: «Già nella legge n. 230 del 1998 si parlava di «un servizio civile, diverso per natura e autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria ed ordinato ai fini enunciati nei principi fondamentali della Costituzione» e si attribuiva all'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (UNSC) - istituito con la stessa legge - anche il compito di «predisporre, d'intesa con il Dipartimento per il coordinamento della protezione civile, forme di ricerca e di sperimentazione di difesa civile non armata e nonviolenta». La legge n. 64 del 2001 e il relativo decreto legislativo n. 77 del 2002 ribadiscono questo principio¹⁴, come fanno le Linee Guida per la formazione generale dei volontari civili (emanate dallo stesso UNSC nel 2013) che definiscono l'identità del Servizio Civile Nazionale quale «autonomo istituto repubblicano di difesa civile, alternativa a quella militare».

Il percorso formativo deve necessariamente trovare il suo punto di partenza in quella che è la peculiare identità del servizio civile nazionale, ovvero la sua funzione di difesa della Patria e, nello specifico, di “difesa civile non armata e nonviolenta”, che ne rappresenta la dimensione caratterizzante rispetto agli altri elementi, pur significativi, che da essa discendono, come l'impegno civile e di utilità sociale o come l'educazione e la formazione civica del cittadino¹⁵.

Legge importante, per il lungo retaggio della storia sociale che la retro-agisce ed il profondo messaggio costituzionale che porta con sé, la legge n. 64 del 2001 concretizza e dà seguito, in Italia, al lungo itinerario di consolidamento dell'impegno civile nella prevenzione della guerra e nella costruzione della pace

14 Cfr. art. 1, c. 1, d. lgs. 5 aprile 2002, n. 77: «Le disposizioni del presente decreto integrano, nel rispetto dei principi e delle finalità e nell'ambito delle attività stabiliti e individuati dall'art. 1 della legge 6 marzo 2001, n. 64, le vigenti norme per l'attuazione, l'organizzazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale quale modalità operativa concorrente ed alternativa di difesa dello Stato, con mezzi ed attività non militari».

15 Cfr. il fondamentale § 1 (“La Formazione Generale”), delle [“Linee Guida per la formazione generale dei giovani in Servizio Civile Nazionale”](#), emanate con decreto del Capo del Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale in data 19 luglio 2013.

e, più in generale, del carattere repubblicano della difesa, soprattutto in relazione al riconoscimento, su un piano di parità, della difesa civile come della difesa militare. Non si fa qui riferimento, in via esclusiva, al riconoscimento del servizio civile, sia in Italia sia all'Estero, ma specificamente al carattere di "difesa della patria" che tale servizio riveste (art. 1) e alla possibilità di effettuare il servizio presso «strutture per interventi di pacificazione e cooperazione fra i popoli, istituite dalla ... Unione Europea o da organismi internazionali operanti con le medesime finalità» (art. 9).

Il personale in servizio civile, composto di giovani volontari di età compresa tra i 18 e i 28 anni, che dunque non esauriscono il novero delle possibilità offerte dalla difesa civile (sia in termini di età anagrafica sia in relazione agli ambiti funzionali del personale impegnato) né sono assimilabili a personale in servizio di corpi civili di pace (sia in quanto questi ultimi sono composti da adulti non necessariamente entro i 28 anni, sia perché sono strutturati nella forma di *equipe* di volontari e professionisti, adeguatamente formati e professionalmente preparati, in condizione di operare nelle più diverse dinamiche di conflitto, rischio ed emergenza), opera, tuttavia, in contesti caratterizzati, come già si è visto nelle pionieristiche sperimentazioni illustrate, da situazioni di violenza "strutturale" (matrici del conflitto riconducibili a condizioni economico-sociali di esclusione, deprivazione o marginalità), di violenza "culturale" (matrici del conflitto riconducibili a codici e simboli di iterazione del conflitto e legittimazione della violenza) o di violenza "diretta" (fisica).

Il servizio all'estero, in contesti di conflitto e di post-conflitto, sviluppa, in via ordinaria, attività di facilitazione e mediazione, di accoglienza e comunicazione, di educazione e sensibilizzazione, di animazione sociale e di comunità, di promozione dello sviluppo umano, di promozione della pace positiva, di tutela ed osservazione dei diritti umani, di monitoraggio e denuncia delle violazioni dei diritti umani, attività di analisi e relazione "sul conflitto" e "sul contesto", sia in funzione del *peace-building* (costruzione della pace) sia in relazione al

confidence-building (costruzione della fiducia), per facilitare il rafforzamento delle comunità vittime della violenza e del conflitto armato ed il dialogo tra realtà ostili e contrapposte ed agevolare, pertanto, relazioni dialogiche e costruttive.

Si tratta di un intervento delicato, che vede il personale civile tipicamente operare con compiti di facilitazione, mediazione e supporto, come “terza parte”, più frequentemente che come “seconda parte”¹⁶, senza commistione o ambiguità di relazione con attori militari o istituzionali compromessi con la dinamica di guerra o di conflitto armato in corso. Si tratta di un punto delicato e controverso, che allude sia alle modalità di presenza e di impegno sul campo, sia al profilo del paradigma di “difesa” e di “sicurezza” che, attraverso tali pratiche e siffatte sperimentazioni, si viene definendo¹⁷.

4. La specificità e l'autonomia della difesa popolare nonviolenta

Il tema cruciale cui alludono i riferimenti poc'anzi esaminati è, dunque, quello della definizione di un vero e proprio “concetto” o “paradigma” della difesa civile, in quanto specifica, autonoma ed alternativa alla difesa militare nell'ambito del quadro complessivo della “Difesa della Patria” (per cui si parla, in termini generali, di “difesa civile” come di “difesa della patria con mezzi ed attività non militari”) e, segnatamente, nella forma di una difesa civile non armata e nonviolenta, un impegno patriottico e repubblicano del tutto attinente allo spirito e alla lettera della Costituzione. Nella definizione del “concetto” o del “paradigma”, se, per un

16 Cfr. Arielli E. - Scotto G., *Conflitti e Mediazione*, Campus, Bruno Mondadori, Milano, 2003.

17 Sul carattere e il rilievo del *confidence building*, come strategia, nelle sue diverse articolazioni, di rafforzamento dei gruppi, di costruzione di comunità e di promozione del processo di pace, cfr. Francesco Tullio (a cura di), *Le Organizzazioni Non Governative e la trasformazione dei conflitti. Le operazioni di pace nelle crisi internazionali. Analisi, esperienze, prospettive*, Ed. Associate - Ed. Internazionale, Roma 2002. Importante il quaderno di Dudley Weeks, Giovanni Scotto, Arno Truger, *Cooperazione nel Conflitto. Un modello di formazione al peace-keeping e al peace-building civile*, Qualevita, Torre dei Nolfi, L'Aquila, 1995. Fondamentale, infine, il saggio teorico-pratico di J. P. Lederach, *Preparing for Peace. Conflict Transformation across Cultures*, Syracuse University Press, Syracuse, New York, 1995.

verso, è necessario specificare i profili di competenza e gli ambiti di intervento del personale impegnato in tale difesa, è non meno importante, per altro, sottrarre tale difesa alla duplice tentazione, un vero e proprio “abbraccio mortale”, di assorbirla nel novero delle attività complementari alla difesa militare tradizionalmente intesa ovvero di ridurla all'area delle mere attività solidaristiche e di utilità sociale. Si tratterebbe, infatti, nell'uno e nell'altro caso, di tentativi di de-specificazione, i cui rischi non sono solo teorici¹⁸.

Una parte della riflessione e della dottrina, peraltro, sembra andare proprio in questa direzione. È recente la sentenza della Corte Costituzionale n. 119 (25 giugno 2015) in cui viene esplicitamente segnalato che

l'istituto del servizio civile ha subito una rilevante trasformazione a seguito dei ripetuti interventi legislativi che ne hanno modificato i contorni. Dalla originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, che trovava il suo fondamento nell'art. 52 della Costituzione, esso si qualifica ora come istituto a carattere volontario, cui si accede per pubblico concorso. L'ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene. In realtà, è lo stesso concetto di «difesa della Patria», nell'ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l'istituto del servizio civile, ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso della apertura a molteplici valori costituzionali. [...] Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un'altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale e internazionale (sentenza n. 228 del 2004).

Tale orientamento, per fortuna, non è stato interamente recepito e fatto proprio dal legislatore, che, in sede di approvazione della legge di riforma del terzo settore e del servizio civile, ha inteso salvaguardare il profilo originario ed il

18 Sull'innovazione del “format” e del “paradigma” della difesa alla stregua del concetto e del principio della “sicurezza umana”, così come delineato tanto dalle Nazioni Unite quanto, in tempi più recenti, dall'Unione Europea, si rimanda a Marco Mascia, *Il paradigma dei diritti umani per le missioni di sicurezza umana dell'Unione Europea. Il contributo del Rapporto di Barcellona*, in “Pace Diritti Umani”, Centro Diritti Umani, Università di Padova, n. 2, Maggio-Agosto 2006.

carattere definito del servizio civile stesso, quale forma propria e specifica di difesa della patria, sicuramente inadeguata ad esaurire l'intera area della difesa civile e, tuttavia, importante ai fini della sua ulteriore definizione normativa e configurazione operativa. Sebbene criticabile per non pochi profili (si richiamano per brevità, in questa sede, almeno l'art. 2 c. 1 l. b); l'art. 6 c. 1 l. a); l'art. 10), la legge delega al governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e della disciplina del servizio civile, approvata alla Camera dei Deputati il 25 Maggio 2016, sancisce (art. 8 c. 1) che

con il decreto legislativo di cui all'art. 1, c. 2, l. d), si provvede alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 1 della l. 6 marzo 2001, n. 64, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) istituzione del servizio civile universale finalizzato, ai sensi degli artt. 52 primo comma e 11 della Costituzione, alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli artt. 2 e 4, secondo comma, della Costituzione; b) previsione di un meccanismo di programmazione, di norma triennale, dei contingenti di giovani italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, di età compresa tra 18 e 28 anni, che possono essere ammessi al servizio civile universale tramite bando pubblico e di procedure di selezione e avvio dei giovani improntate a principi di semplificazione, di trasparenza e di non discriminazione; c) definizione dello *status* giuridico dei giovani ammessi al servizio civile universale, prevedendo l'instaurazione, fra i medesimi ... e lo Stato, di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro, con previsione della esclusione di tale prestazione da ogni imposizione tributaria.

D'altro canto, come richiama il documento dedicato alla definizione e al profilo dei "Caschi Bianchi"¹⁹: «I concetti di *difesa* e *patria* assumono un significato diverso da quello tradizionale, configurandosi non più come "difesa di un territorio" da un nemico esterno, ma come "difesa di diritti riconosciuti" dall'ordinamento repubblicano, attraverso forme di impegno sociale non armato». In particolare, per quanto concerne il servizio civile all'estero, la stessa legge 64

¹⁹ Sul profilo dei "Caschi Bianchi", cfr., tra gli altri, D. Berruti - M. Menin, *Enti Locali e Caschi Bianchi: un modo realistico di fare la pace. Studio di fattibilità per la realizzazione di una missione di Caschi Bianchi da parte di Amministrazioni Pubbliche Locali*, Ferrara, 2004.

del 2001 lo colloca nell'ambito degli interventi di pacificazione e di cooperazione fra i popoli (art 9.1) in ordine alla realizzazione delle finalità previste all'art 1 l. c, quali: «promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona e all'educazione alla pace fra i popoli». In tale contesto, la progettualità dei “Caschi Bianchi” si colloca come piena realizzazione del dovere di difesa della Patria, espresso dalla Costituzione attraverso la difesa e la promozione del diritto alla pace e del principio del ripudio della guerra (art. 11).

Ciò avviene attraverso progetti che tendono, di volta in volta, ad intervenire [...] in situazioni di tensioni sociali, discriminazioni, emarginazione, povertà, negazione dei diritti della persona, dove la violenza è strutturale, dove le differenze di matrice religiosa, politica, etnica, sociale, economica rischiano di trasformarsi, o si sono trasformate, in conflitti. In altre parole, si persegue il valore del ripudio della guerra, attraverso progetti che tendono ad essere percorsi di prevenzione sociale dei conflitti per la costruzione di processi di negoziazione, di mediazione e di pace. Il concetto di “difesa della patria”, pertanto, esula dal principio di “interesse nazionale” e si declina come “difesa della società globale” dal rischio del degrado, della povertà, della esclusione, della vendetta e della contrapposizione. Il tema della difesa della patria, anche in senso armato, viene da più parti legato alla questione della “sicurezza”. Le esperienze dei “Caschi Bianchi” si pongono come legittima evoluzione del binomio “pace - diritti” e della prospettiva “multi-dimensionale” della sicurezza²⁰.

L'eminente carattere universale e paradigmatico dei profili individuati dalla l. 64 del 2001, ripresi, per quello che riguarda l'implementazione di una “difesa civile non armata e nonviolenta”, nella proposta di legge in discussione alla Camera dei Deputati, rivela uno dei punti più sensibili e problematici di quest'ultima proposta: l'effettiva “specificità” e la sostanziale “autonomia”, nel quadro della

20 Un utile contributo è offerto da AA. VV., *Il Servizio Civile all'Estero e la Difesa Non Armata e Nonviolenta*, Atti del Seminario di Formazione sul Servizio Civile Nazionale all'Estero, Ferrara, 23 febbraio 2007. Una ricognizione di una esperienza concreta di peace-building nell'ambito del Servizio Civile Nazionale all'Estero è in: G. Natali (a cura di), *Diplomazia dal Basso. L'esperienza di «Dialoghi di Pace» a Cipro* (prefazione di G. Marcon), Milano: Punto Rosso - Carta, 2007. Sia permesso, infine, rimandare a G. Pisa, *Corpi Civili di Pace: Esistono? Chi sono? Cosa fanno?*, Multimage, Firenze, 2015.

politica internazionale dei soggetti costituzionali, del personale della difesa civile in contesti di crisi e di conflitto. La sostanza della proposta, recante norme per la "Istituzione del Dipartimento della difesa civile non armata e nonviolenta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri", è, infatti, quella della unificazione delle funzioni dei "Corpi Civili di Pace" (peraltro non ancora istituiti in via legislativa) e dell'Istituto di Ricerca per la Pace e il Disarmo (a sua volta, ancora non istituito), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, attraverso opportune forme di collaborazione, con il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (organo di riferimento del Servizio Nazionale della Protezione Civile), il Dipartimento dei vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile del Ministero dell'Interno e il Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale della stessa Presidenza del Consiglio (art. 1 c. 2 e c. 3 del DDL citato).

La problematicità e la contraddittorietà della disposizione essenzialmente risiedono nella disciplina normativa del non-ancora istituito. Come si è detto, infatti, sebbene siano state avanzate, nel corso degli anni, diverse iniziative legislative volte alla istituzione, anche in Italia, di veri e propri Corpi o Servizi Civili di Pace quale strumento effettivo della Difesa Civile Non Armata e Nonviolenta (tra i quali il DDL di iniziativa dei senatori L. De Petris e. a., recante norme per la "Istituzione dei Corpi Civili di Pace", S. 1250, comunicato in data 16 gennaio 2014 e il DDL di iniziativa dei deputati G. Marcon e. a., recante analogamente norme per la "Istituzione dei Corpi Civili di Pace", C. 1981, presentato in data 21 gennaio 2014), autonoma ed alternativa alla Difesa Militare, manca ancora nell'ordinamento un'articolazione di questo genere, se non in termini sperimentali e, per alcuni aspetti, marginali. Con un emendamento nella c. d. Legge di Stabilità 2014 (art. 1, c. 253, l. 27 dicembre 2013, n. 147) infatti «per le finalità di cui alla l. c), c. 1, art. 1 della l. 6 marzo 2001, n. 64, è autorizzata la spesa di tre milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, per l'istituzione, in via sperimentale, di un contingente di corpi civili di pace destinato alla formazione e alla sperimentazione della

presenza di 500 giovani volontari da impegnare in azioni di pace non governative in aree di conflitto o a rischio di conflitto e di emergenza ambientale».

Il successivo decreto istitutivo (Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 7 maggio 2015) accentua, se possibile, tale contraddizione. Da un lato, giustamente, tale decreto, nella sua premessa, dettaglia il quadro normativo, facendo riferimento, tra gli altri, al Rapporto del Segretario Generale «Una Agenda per la Pace» (17 giugno 1992), alla Risoluzione dell'Assemblea Generale «Sul diritto e la responsabilità degli individui, gruppi e organi sociali di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti» (8 marzo 1999) e alla Raccomandazione del Parlamento Europeo sull'istituzione di un Corpo Civile di Pace Europeo²¹ (10 febbraio 1999), senza tuttavia fare riferimento alle sentenze della Corte Costituzionale che hanno, come si è visto, richiamata la parità di dignità e di livello tra la difesa civile e la difesa militare e l'esigenza di assicurare adeguata promozione e sviluppo alla difesa civile, a partire dalla sentenza n. 164 del 1985. Dall'altro, tuttavia, il decreto impone una vera e propria “governativizzazione” di tali contingenti, sia in quanto «prima dell'impiego all'estero, i giovani volontari sono tenuti a partecipare ad attività di sensibilizzazione in materia di sicurezza organizzate dal MAECI» (art. 7, c. 2) e in quanto «i giovani volontari partecipano a riunioni di sicurezza organizzate nella zona di intervento» su “disposizione” delle autorità italiane competenti (art. 7, c. 2), sia perché, come si evince dalla lettura dei successivi c. 4 e c. 5, il MAECI è titolare unico della sicurezza del personale impegnato e può disporre misure non solo «in relazione alle condizioni di sicurezza prevalenti nel luogo» ma anche per - peraltro generiche - «gravi ragioni di opportunità». Se poi il c. 6 fa riferimento alla imputazione delle spese sostenute dall'amministrazione per il rimpatrio o altre azioni di soccorso, a norma dell'art. 3 c. 3 del decreto «i Paesi esteri in cui possono svolgersi i progetti sono

21 Sulla dimensione europea dei CCP e la nozione di un Corpo Civile di Pace Europeo, cfr., in particolare, E. Rabini, “Dalla Difesa Popolare Nonviolenta ai Corpi Civili di Pace Europei. L'evoluzione normativa in materia di servizio civile all'estero in Europa: tendenze, resistenze, prospettive”, in: *Pace, Solidarietà, Cittadinanza. Trent'anni di obiezione di coscienza e servizio civile a Venezia 1979-2009*, Comune di Venezia, 2009.

individuati dal MAECI», finendo così non solo con il limitare l'autonomia, la specificità e l'unicità del rapporto di cooperazione tra gli attori dei diversi contesti, di provenienza e di destinazione, che condividono l'opzione nonviolenta nell'azione di prevenzione della guerra e di promozione della pace, ma anche prefigurando una - sostanzialmente ambigua e potenzialmente rischiosa - sovrapposizione tra aree di destinazione delle azioni di pace e aree di proiezione degli interessi del governo italiano²².

Una sovrapposizione che rischia di alludere, piuttosto, ai profili di intervento tipici dei "Peace Corps" statunitensi, agenzia del governo federale per il reclutamento di volontari internazionali (Jesi, 2002), in merito ai quali

al primo posto della missione dei "Peace Corps" non vi è la promozione della pace o dello sviluppo ma, piuttosto, l'esportazione di un'immagine positiva degli Stati Uniti, la "faccia buona" della nazione [...]. Tuttavia sembra legittimo quanto meno dubitare dell'impatto della azione dei "Peace Corps" in termini di sviluppo e di miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni locali. Non si tratta, infatti, di un approccio co-partecipato allo sviluppo, e neppure di progetti strutturati e sostenibili, ma della dislocazione capillare sul territorio di donne e uomini americani inquadrati da una sovra-struttura governativa che cura soprattutto i propri interessi politici (Martini, 2008)²³.

In questa cornice, l'opzione a favore del dipartimento ministeriale piuttosto che dell'agenzia pubblica o altra struttura dotata di autonomia, può rappresentare un *vulnus* alla autonoma funzionalità di tale difesa civile: se, da una parte, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è il luogo di coordinamento delle politiche pubbliche al più alto livello, è anche vero che sottopone ad indirizzo governativo, non neutro rispetto agli scenari di conflitto e alle politiche di guerra, la funzionalità e il profilo stesso di tale "difesa alternativa". Una Agenzia, in

22 Per l'illustrazione di tali profili, si veda la registrazione video della conferenza stampa di presentazione dei contenuti dell'iniziativa governativa al link: www.youtube.com/watch?v=M_blvP2IGCo. Sui medesimi contenuti, cfr. A. Baldini, "Un Peace Corps italiano: 500 volontari per i Corpi Civili di Pace", pubblicato in "onuitalia.com", 3 febbraio 2015, al sito: www.onuitalia.com/2015/02/03/servizio-civile-500-volontari-per-corpi-civili-di-pace.

23 Cfr. E. Martini, "Volontari «governativi»", Rivista Missioni Consolata, Torino, febbraio 2008. Inoltre, C. Jesi, "I volontari del presidente. In Bush we trust", Vita, Milano, 2 maggio 2002.

termini di diritto pubblico, rappresenta un ente pubblico o, quantomeno, una organizzazione dotata di un profilo di “autonomia”, nell'ambito della pubblica amministrazione, cui sono attribuite specifiche funzioni e dotata di una propria rilevanza tecnico-operativa, di carattere nazionale, nel contesto della vigente legislazione di settore. Si può citare, a tal proposito, l'istituzione della Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), nell'ambito della legge 11 agosto 2014, n. 125, di riforma del settore, a norma dell'art. 17 cc. 1, 2, 3, 4, 6.

Per quanto controllata dal Ministero competente, un'Agenzia gode di autonomia operativa e di bilancio, nell'ambito degli indirizzi politici generali e degli obiettivi concreti assegnati. Può avere personalità giuridica e gode di maggiore autonomia rispetto a un dipartimento ministeriale. Un dipartimento, viceversa, in termini di diritto amministrativo, è piuttosto un'articolazione ministeriale, quindi governativa, funzionale; in altri termini, esso è costituito per assicurare l'esercizio “organico e integrato” delle funzioni ministeriali e svolge le attività ed i compiti finalizzati all'espletamento di una di queste stesse funzioni. La riduzione della portata istituzionale della “difesa popolare nonviolenta” al livello dipartimentale ed il contestuale ampliamento delle prerogative governative in merito alla definizione delle modalità operative sul campo²⁴ e alla selezione dei contesti di intervento²⁵

24 Cfr. “Prontuario contenente le caratteristiche e le modalità per la redazione e la presentazione dei progetti dei Corpi Civili di Pace da realizzare in Italia e all'estero, nonché i criteri per la selezione e la valutazione degli stessi” emanato dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dicembre 2015, che esplicitamente sancisce che «non saranno approvati progetti che prevedano attività situate in aree nelle quali la presenza di personale italiano è “sconsigliata a qualsiasi titolo” dal sito www.viaggiasesicuri.it curato dal MAECI» (p. 4); incarica il responsabile sicurezza progetto di fare da «interfaccia, per gli aspetti di sicurezza, tra la Associazione ... e le Autorità Diplomatiche e Consolari italiane presenti nel Paese, le Autorità Locali e le organizzazioni internazionali civili e militari presenti nell'area» e di comunicare per iscritto alle autorità italiane «l'eventuale parere negativo qualora in contrasto con le decisioni del responsabile del progetto» (pp. 53-54); e, in ultimo ma non meno rilevante, impone che «siano stabilite relazioni con [...] altre missioni internazionali (anche militari) presenti sul teatro di crisi» (p. 61). Si veda il testo del “[Prontuario](#)” (con specifico riferimento agli all. 8 e all. 8 bis).

25 Cfr. il Bando (“Avviso Pubblico”) per la “Presentazione dei progetti per l'avvio al servizio di 200 volontari da impegnare nella sperimentazione dei Corpi Civili di Pace (art. 1, comma 253, legge 27 dicembre 2013, n. 147) [...]” che fa riferimento al Prontuario in quanto «elenca e codifica le aree di intervento e i campi di azione nell'ambito dei quali si realizzeranno le attività dei Corpi Civili di Pace, in conformità con quanto previsto al citato art. 2 del D.M. 7 maggio 2015» e dettaglia i singoli Paesi (pp. 2-3) in cui la sperimentazione si attua. Si veda, a proposito, il testo dell’“[Avviso](#)” (con specifico riferimento al § 2 su “Presentazione e Redazione dei Progetti”).

rappresentano, senza dubbio, contraddizioni problematiche, su cui riflettere.

Ovviamente, al di là delle soluzioni organizzative, ciò che qui conta è la preservazione della specificità e della autonomia della Difesa Civile in termini di Difesa Popolare Nonviolenta, tanto come alternativa civile alla difesa militare, quanto come adesione popolare, con strumenti democratici e nonviolenti, al “sacro dovere” della difesa. Si tratta di un compito esigente, nel 15° anniversario del servizio civile. Come indicato, infatti, nel documento che rappresenta, ad oggi, la “stella polare” del movimento per gli interventi civili di pace, presentato nel Giugno 2012, circa “Identità e Criteri degli Interventi Civili di Pace italiani”²⁶,

gli Interventi Civili di Pace si configurano come azione civile, non armata e nonviolenta, di operatori professionali e volontari che... sostengono gli attori locali nella prevenzione e nella trasformazione dei conflitti. L'obiettivo degli interventi è la promozione di una “pace positiva”, intesa come cessazione della violenza... e affermazione di diritti umani e benessere sociale. [...] L'intervento avviene solo su “richiesta leggibile” della società civile locale... e deve essere progettato con la partecipazione di partner locali. [...] Sul campo si possono attivare relazioni di collaborazione con ONG, agenzie di organizzazioni internazionali, istituzioni pubbliche, solo se tali rapporti non minano l'indipendenza e l'imparzialità della missione. Con attori armati... non sono ammesse forme di collaborazione o sinergia, né scorta armata; può esserci dialogo teso alla gestione nonviolenta del conflitto [...] ove non pregiudichi la “legittimità nonviolenta” della missione, in termini di modalità di azione e di ricezione presso le parti.

Si tratta di una vera e propria “stella polare” del movimento e, al tempo stesso, una sfida, ancora aperta, di fronte a noi.

²⁶ Cfr. il documento collettivo su “[Identità e Criteri degli Interventi Civili di Pace Italiani](#)”, Roma, 10 Giugno 2012.

Glossario

Corpi Civili di Pace

Si intendono per Corpi Civili di Pace (CCP), nelle loro specifiche modalità operative, squadre civili di operatori/operatrici di pace, composte da professionisti e volontari, adeguatamente formati e professionalmente preparati, impegnati sul campo in situazioni, tipicamente, di conflitto e di post-conflitto, con funzioni di gestione e mediazione nel conflitto (fase di conflitto) e di prevenzione e trasformazione del conflitto (fase di post-conflitto) e con compiti, tra gli altri, di prevenzione della violenza, interposizione non-armata, accompagnamento protettivo, ripristino della comunicazione, costruzione della fiducia, monitoraggio/denuncia delle violazioni, allarme preventivo e intervento rapido, ricomposizione sociale, facilitazione comunitaria, educazione alla pace e ai diritti. Una ricognizione generale è al sito: www.reteccp.org/biblioteca/disp/dispccp.html.

Culture-oriented Peace-building

Il Culture-oriented Peace-building è un aspetto specifico e, nel contesto della trasformazione costruttiva dei conflitti, una dimensione creativa del peace-building (v. sotto) consistente nell'applicazione delle strategie e nel perseguimento degli obiettivi propri del peace-building attraverso metodologie culturalmente sensibili e/o attività culturalmente orientate. Esso ha un profilo eminentemente teorico-pratico, adotta normalmente la metodologia della ricerca-azione, assume una definizione antropologico-culturale della nozione di "cultura" a fini trasformativi, in quanto, da un lato, acquisisce il terreno culturale come base di uno o più interventi volti alla prevenzione della violenza, alla mitigazione o alla trasformazione del conflitto, dall'altro, persegue l'orizzonte culturale come sfondo della trasformazione, indagando cioè determinati fattori o presupposti culturali a livello sociale e locale come possibili "peace constituency".

Difesa Civile

La Difesa Civile costituisce l'insieme delle attività finalizzate alla difesa, alla protezione e al soccorso della popolazione civile, con specifico riferimento a dieci fattori di rischio (sismico, vulcanico, meteo-idrico, maremoto, incendio, sanitario, nucleare, ambientale, industriale e gravi conflittualità implicanti la cessazione delle funzioni ordinarie di pubblico servizio e di protezione sociale); in particolare, secondo il diritto interno, essa rappresenta l'insieme delle misure di intervento in situazioni di rischio o in condizioni di emergenza volte a tutelare la sicurezza della popolazione e a garantire la continuità dell'azione delle amministrazioni attraverso la protezione delle strutture e delle infrastrutture vitali (DPCM 5 Maggio 2010, sull'«Organizzazione Nazionale per la gestione di crisi» afferente al "crisis management" in capo alla Presidenza del Consiglio).

Difesa Popolare Nonviolenta

La Difesa Popolare Nonviolenta costituisce l'insieme delle misure di intervento volte alla protezione della popolazione e delle persone e alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali attraverso interventi ed attività di carattere non-militare e nonviolento, posti in essere da operatori nonviolenti, con la più ampia adesione popolare. A differenza della difesa civile, che rappresenta una modalità di azione per la prevenzione del rischio e la tutela della sicurezza delle persone, delle infrastrutture e delle strutture, e può prevedere forme di cooperazione civile-militare, la difesa popolare nonviolenta, per sua natura, punta alla difesa della popolazione con il coinvolgimento attivo della popolazione stessa, rappresenta una modalità di difesa democratica alternativa ai modelli tradizionali di difesa gerarchica e non prevede forme di cooperazione civile-militare. Il riferimento è alla l. 230/1998 e alla l. 64/2001.

Diplomazia Preventiva

La Diplomazia Preventiva è «l'azione per prevenire la nascita di dispute tra le parti, per impedire che dispute esistenti degenerino in conflitti e per limitarne l'estensione quando si verificano»; in altri termini, la diplomazia preventiva «richiede misure volte a creare fiducia; essa ha bisogno di un sistema di preallarme fondato sulla raccolta di informazioni e su inchieste informali o formali; può implicare un dispiegamento preventivo e, in determinate situazioni, anche zone smilitarizzate». L'azione di diplomazia preventiva può essere una strategia di track-one (diplomazia ufficiale o istituzionale) o track-two (diplomazia popolare o parallela) diplomacy, può essere svolta da attori istituzionali o non-governativi e può riguardare misure di prevenzione dell'escalation e costruzione della fiducia (Boutros Boutros-Ghali, *Agenda per la Pace*, 1992).

Interventi Civili di Pace

Secondo la definizione offerta dalle formazioni del movimento italiano per la pace, che hanno aderito e partecipato alla costituzione del tavolo informale dedicato, appunto, agli Interventi Civili di Pace, questi ultimi sono gli «interventi di operatori professionali e volontari che contribuiscono a prevenire e trasformare i conflitti mediante attività di peace-building e peace-keeping non armato»; in termini generali, essi costituiscono l'insieme delle attività di carattere non-governativo, poste in essere da attori non-governativi, in zona di conflitto e di post-conflitto, tra le quali, in particolare, le misure di diplomazia popolare, orientata alla prevenzione del conflitto e alla costruzione della pace, la cooperazione internazionale sensibile al conflitto (*conflict sensitive*) e i Corpi Civili di Pace, di carattere civile ed impostazione nonviolenta (cfr. Documento su "Identità e Criteri degli Interventi Civili di Pace Italiani", Roma, 10 Giugno 2012).

Obiezione di Coscienza

L'obiezione di coscienza costituisce, in generale, il rifiuto di compiere un dovere o eseguire un compito, eventualmente prescritto in via normativa, in quanto contrario alle convinzioni morali, religiose o ideologiche del soggetto cui il dovere è assegnato o il compito è attribuito; nonché, in termini specifici, l'insieme degli istituti giuridici volti a regolare l'esercizio dell'obiezione di coscienza nella misura in cui questa, sotto determinate circostanze e a determinate condizioni, viene riconosciuta dal legislatore. In Italia, tale istituto, in relazione all'obbligo di leva, è stato per la prima volta introdotto in via normativa con la l. 772 del 1972, aggiornata con la l. 230 del 1998, in relazione a «i cittadini che, per obbedienza alla coscienza, nell'esercizio del diritto alle libertà di pensiero, coscienza e religione ... opponendosi all'uso delle armi, non accettano l'arruolamento ... nei corpi armati dello Stato [...]», secondo l'art. 1 della l. 8 luglio 1998, n. 230.

Peacebuilding

Se, come vedremo tra poco, il “peacekeeping” viene considerato l’ “invenzione delle Nazioni Unite”, il “peacebuilding” (in italiano: costruzione della pace), rappresenta lo sforzo degli attori civili, governativi e non-governativi, istituzionali e popolari, finalizzato ad «individuare e appoggiare le strutture che tendono a rafforzare e consolidare la pace al fine di evitare una ricaduta nel conflitto» ovvero, in termini più generali, «può assumere la forma di concreti progetti operativi che uniscono due o più paesi in un'impresa reciprocamente benefica che può non solo contribuire allo sviluppo economico ma anche promuovere la fiducia civica che è fondamentale per la pace». Il peacebuilding civile costituisce, pertanto, l'insieme delle azioni, eminentemente di carattere civile, volte all'eradicazione delle cause della violenza, alla prevenzione del conflitto e alla costruzione di condizioni di “pace positiva” (Agenda per la Pace, *cit.*, 1992).

Peacekeeping

Il peacekeeping (in italiano: mantenimento della pace) consiste nel «dispiegamento di una presenza delle Nazioni Unite sul campo - previo consenso di tutte le parti interessate - che normalmente implica personale militare e/o di polizia e spesso anche civili. Il mantenimento della pace è una tecnica che aumenta le possibilità sia per la prevenzione del conflitto sia per la creazione della pace»; tale strategia, a sua volta, presuppone «un mandato chiaro e praticabile; la cooperazione delle parti nell'attuare quel mandato; il continuo sostegno del Consiglio di Sicurezza; la prontezza degli Stati Membri nel contribuire a fornire il personale militare, civile e di polizia, compresi gli specialisti, richiesto; un comando effettivo delle Nazioni Unite presso la sede centrale e sul campo; supporto finanziario e logistico» (Agenda per la Pace, *cit.*, 1992).

Peacemaking

Il peacemaking (in italiano: pacificazione) è «l'azione per condurre le parti ostili all'accordo, essenzialmente attraverso mezzi pacifici come quelli contemplati nel capitolo VI dello Statuto delle Nazioni Unite», che, a propria volta, ricapitola le strategie e le misure per la “risoluzione pacifica delle controversie” e prevede ed enuclea, tra queste, «negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni o accordi regionali, o altri mezzi pacifici di loro scelta» (Statuto delle Nazioni Unite, art. 33) nonché attribuisce e demanda al Consiglio di Sicurezza la possibilità di «fare indagini su qualsiasi controversia o situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dare luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» (*ivi.*, art. 34).

Servizi Civili di Pace

Per Servizi Civili di Pace si intende, in linea con la normativa del Paese (la Germania) che per primo li ha introdotti in questa forma, l'insieme delle azioni e delle iniziative tese a fornire o condividere pratiche e servizi, di natura professionale, nei contesti di destinazione, tipicamente contraddistinti da condizioni di conflitto o post-conflitto, tesi alla capacitazione degli attori locali e alla promozione di condizioni di eradicazione della violenza e di avanzamento del processo di pace. Nel loro insieme si tratta di veri e propri “servizi” civili di pace (CPS o ZFD) intesi come servizi professionali gestiti da attori non-statali, ma supportati da autorità statali (in Germania, il Ministero Federale per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), in linea con il principio-guida dei servizi in base al quale: «Frieden braucht Fachleute» («la Pace ha bisogno di Professionisti»).

Servizio Civile

Il servizio civile è una forma di impegno civile esistente in diversi Paesi che, a propria volta, può essere di carattere nazionale o internazionale. In generale, per “servizio civile” si intende una forma o una tipologia di servizio civico che i cittadini possono prestare a favore di enti pubblici e/o privati, a favore dello Stato, di una delle sue amministrazioni o della comunità di appartenenza. Può essere svolto a titolo volontario, sulla base della libera domanda di partecipazione da parte dei cittadini, o a titolo prescrittivo, come nei casi di servizio civile sostitutivo di obblighi diversamente sanciti. Può essere nazionale, ove svolto all'interno del territorio nazionale e sulla base di specifiche indicazioni normative e costituzionali, o internazionale, ed in tal caso assume la forma di una applicazione di volontariato internazionale e persegue i valori tipici della pace, della solidarietà internazionale e della lotta alla disuguaglianza.

Riferimenti bibliografici

AA. VV. (2007), *Il Servizio Civile all'Estero e la Difesa Non Armata e Nonviolenta*, Atti del Seminario di Formazione sul Servizio Civile all'Estero, CO.PR.E.S.C. (Coordinamento Provinciale Enti di Servizio Civile), Ferrara.

Arielli E. - Scotto G. (2003), *Conflitti e Mediazione*, Campus, Bruno Mondadori, Milano.

Berruti D. - Menin M. (2004), *Enti Locali e Caschi Bianchi: un modo realistico di fare la pace. Studio di fattibilità per la realizzazione di una missione di Caschi Bianchi da parte di Amministrazioni Pubbliche Locali*, Associazione per la Pace - Centro Studi Difesa Civile, Ferrara.

Capitini A. (1964), "Nonviolenza e Dialogo", in *Azione Nonviolenta*, Perugia, oggi in: Capitini A. (n. e. 1992), *Opere Scelte*, vol. I: *Scritti sulla Nonviolenza*, Protagon, Perugia.

Capitini A. (1950), *Nuova Socialità e Riforma Religiosa*, Einaudi, Torino.

Catarci M. (2013), *Il Pensiero Disarmato. La Pedagogia della Nonviolenza di Aldo Capitini* (prefazione di Alex Zanotelli), Armando Editore, Roma.

Drago A. (a cura di) (1997), *Peacekeeping e Peacebuilding. La difesa e la costruzione della pace con mezzi civili*, Edizioni Qualevita, Torre dei Nolfi, L'Aquila.

Drago A. (2011), *Interposizione Popolare Nonviolenta e Peacekeeping dell'ONU*, Dissertazione per il Corso di Laurea in Scienze per la Pace e Strategie della Difesa Popolare Nonviolenta, Università degli Studi, Pisa.

Lederach J. P. (1995), *Preparing for Peace. Conflict Transformation across Cultures*, Syracuse University Press, Syracuse, New York.

L'Abate A. - Desai N. (2008), "Storia e Attività delle Shanti Sena indiane", in L'Abate A. - Porta L., *L'Europa e i Conflitti Armati. Prevenzione, Difesa Nonviolenta e Corpi Civili*

di Pace, Firenze University Press, Firenze.

Martini E. (2008), "Volontari Governativi. Dal quartier generale dei Peace Corps (Corpi di Pace)" in *Rivista Missioni Consolata*, Febbraio 2008, Torino.

Mascia M. (2006), "Il paradigma dei diritti umani per le missioni di sicurezza umana dell'Unione Europea. Il contributo del Rapporto di Barcellona", in *Pace e Diritti Umani*, Centro Diritti Umani, Università di Padova, n. 2, pp. 61-82.

Natali G. (a cura di) (2007), *Diplomazia dal basso. L'esperienza di «Dialoghi di Pace» a Cipro* (interventi di D. Berruti, A. Chiappini, M. Epaminondas, S. Golinelli, E. Grazzi, C. Mancini, G. Natali, M. Oğuz, G. Pisa, A. Reda; prefazione G. Marcon), Punto Rosso - Carta, Milano.

Pisa G. (2015), *Corpi Civili di Pace: Esistono? Chi sono? Cosa fanno?*, Multimage, Firenze.

Rabini E. (2009), "Dalla Difesa Popolare Nonviolenta ai Corpi Civili di Pace Europei. L'evoluzione normativa in materia di servizio civile all'estero in Europa: tendenze, resistenze, prospettive", in: *Pace, Solidarietà, Cittadinanza. Trent'anni di obiezione di coscienza e servizio civile a Venezia 1979-2009*, Comune di Venezia, Venezia.

Tullio F. (2001), *La difesa civile e il progetto "Caschi Bianchi": peace-keeper civili disarmati*, Edizioni Franco Angeli, Roma.

Tullio F. (a cura di) (2002), *Le Organizzazioni Non Governative e la trasformazione dei conflitti. Le operazioni di pace nelle crisi internazionali. Analisi, esperienze, prospettive*, Ed. Associate - Ed. Internazionale, Roma.

Weeks D. - Scotto G. - Truger A. (1995), *Cooperazione nel Conflitto. Un modello di formazione al peace-keeping e al peace-building civile*, Quaderni di Qualevita, Torre dei Nolfi, L'Aquila.

Indicazioni di lettura

AA. VV. (1998), *Progetto Caschi Bianchi. Una proposta per la costituzione di un corpo italiano di volontari civili per l'intervento nelle emergenze internazionali*. Dossier a cura del Centro Studi Difesa Civile, Roma, online: web.peacelink.it/dossier/cb.html#8.

AA. VV. (2006), *La pace preventiva. La centralità della prevenzione per arginare il terrorismo, i conflitti violenti e le crisi umanitarie*, Quaderni di Pacedifesa, Centro Studi Difesa Civile, Roma, n. 0.06, pp. 03-28 e 34-36.

Anderson M. (1996), "Humanitarian NGOs in Conflict Intervention", in: Crocker C. A. - Hampson F. O., *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute for Peace, USIP, Washington D.C., pp. 343-354.

Chiani G. (2009), *Verso un Corpo Civile di Pace. Nonviolent Peaceforce in Sri Lanka*, Quaderni di Pacedifesa, Centro Studi Difesa Civile, Roma, n. 1.09, pp. 11-15.

Duncan M. - Hartsough D. (1999), *Una proposta per una forza di pace internazionale*, Peaceworkers UK, Londra.

Francis D. (2004), "Culture, Power Asymmetries and Gender in Conflict Transformation", in Austin A. - Fischer M. - Ropers N. (a cura di), *Transforming Ethnopolitical Conflict: Berghof Handbook*, V. S. Wissenschaften, Wiesbaden.

Galtung J. (2000), *Pace con Mezzi Pacifici*, Edizioni Esperia, Milano.

Galtung J. (2003), "Uscire dal circolo vizioso tra terrorismo e terrorismo di Stato: alcuni condizioni psicologiche", Relazione tenuta al 110° Congresso della American Psychologist Association - Peace Division, Chicago, 25 Agosto 2002, Quaderni di Satyagraha, Centro Gandhi Edizioni, Pisa.

Langer A. - Gülcher E. (1995), "Per la creazione di un corpo civile di pace dell'ONU e dell'Unione Europea", Azione Nonviolenta, Verona, Ottobre 1995.

Mahony L. - Eguren L. (1997), *Unarmed Bodyguards: International Accompaniment for the Protection of Human Rights*, Kumarian Press, Sterling, Virginia.

Peyretti E. (2012), *Difesa senza Guerra. Bibliografia delle lotte non-armate e nonviolente*, Peacelink, Taranto.

Pisa G. (2012), *Bosnia ed Erzegovina: i Volti, le Storie. Ipotesi per la trasformazione a sfondo culturale del conflitto etno-politico. Un caso di culture-oriented peace-building in Bosnia Erzegovina*, Quaderni di Pacedifesa, Centro Studi Difesa Civile, Roma, n. 1.12, pp. 06-20 e 34-50.

Pisa G. (2013), *Corpi Civili di Pace in Azione*, Ad Est dell'Equatore, Napoli.

Salvoldi G. - Lush G. (1999), *Kosovo: Nonviolenza per la Riconciliazione*, EMI, Editrice Missionaria Italiana, Bologna.

Schirch L. (2006), *Civilian Peacekeeping: Preventing Violence and Making Space for Democracy*, Life and Peace Institute, Uppsala.

Soccio M. (a cura di) (2012), *La Prevenzione dei Conflitti Armati e la Formazione dei Corpi Civili di Pace*, Casa per la Pace, Vicenza.

Valdambrini A. (2008), *Le attività formative civili relative a peace-keeping e peace-research*, Ufficio Nazionale Servizio Civile, UNSC, Roma.

Weber T. (1993), "From Maude Royde Peace Army to Gulf Peace Team: An Assessment of Unarmed Interpositionary Peace Forces", in *Journal of Peace Research*, PRIO, Peace Research Institute Oslo, Oslo, vol. 30 (n. 1), pp. 45-60.