

UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

2

G. Anzani G. Battaglini P. Caccia M.I. Castellano M. Chiavario
P.L. Consorti M. Corticelli M. Mellini G. Pasini A. Pavan S. Prisco
A. Pugiotto E. Rossi R. Venditti

OBIEZIONE DI COSCIENZA AL SERVIZIO MILITARE

PROFILI GIURIDICI E PROSPETTIVE LEGISLATIVE



STUDI E RICERCHE SUI DIRITTI UMANI

CEDAM

Univ. di Padova
Obiezione di Coscienza
al Servizio Militare
PD CEDAM

000660

UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

2

OBIEZIONE DI COSCIENZA
AL SERVIZIO MILITARE
PROFILI GIURIDICI E PROSPETTIVE LEGISLATIVE



PADOVA
CEDAM - CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1989

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1989 by CEDAM - Padova

ISBN 88-13-16550-1

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Centrofotocomposizione Dorigo - Padova

Tipo-lito Poligrafica Moderna - Via Vigonovese, 52/a - Padova

NOTA

Il presente volume raccoglie gli Atti del Convegno tenutosi a Roma, nel Palazzo della Provincia, il 16 gennaio 1988, promosso dalla Caritas Italiana.

In una situazione normativa in divenire, ed alla presenza di segnali contraddittori a livello di gestione ministeriale del servizio civile, il presente volume propone un'ampia riflessione giuridica su i punti fermi fissati, in tema di obiezione di coscienza al servizio militare, dalla più recente giurisprudenza e sulle prospettive che questa apre per una nuova legge e per una diversa gestione amministrativa.

A tal fine la riflessione viene allargata anche ad altri profili giuridici del tema, nel tentativo di offrire il quadro complessivo dei problemi attuali ed alcune indicazioni *de jure condendo* come contributo al Legislatore ed all'Esecutivo.

INDICE

<i>Presentazione del Convegno</i> di Mons. MARIO I. CASTELLANO	pag. 1
---	--------

LE RECENTI NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

<i>Dovere costituzionale di difesa e servizio civile dell'obiettore di coscienza. (Sent. 164/1985 della Corte Costituzionale)</i> di RODOLFO VENDITTI	pag. 9
--	--------

<i>Obiettori di coscienza e giurisdizione penale dopo la 113/1986 della Corte Costituzionale</i> di MARIO CHIAVARIO	» 29
--	------

<i>La natura giuridica dell'obiezione ed i poteri della commissione ministeriale. (Sent. 16/1985 del Consiglio di Stato, ad plen.)</i> di GIUSEPPE ANZANI	» 43
--	------

ALTRE PROBLEMATICHE GIURIDICHE:

A) IN TEMA DI OBIEZIONE DI COSCIENZA

<i>Obiezione di coscienza e obbedienza alla legge</i> di EMANUELE ROSSI	pag. 71
--	---------

<i>Norme penali in tema di obiezione di coscienza al servizio militare</i> di MAURO MELLINI	» 88
--	------

<i>Autoriduzioni, autotrasferimenti e prime sentenze del giudice ordinario</i> di MAURIZIO CORTICELLI	pag. 97
--	---------

B) IN TEMA DI SERVIZIO CIVILE

<i>Convenzioni e circolari nel rapporto tra Ministero della Difesa ed Enti di servizio civile</i> di PIERLUIGI CONSORTI	pag. 103
--	----------

<i>La gestione del servizio civile attraverso le circolari del Ministero della Difesa</i> di ANDREA PUGIOTTO	» 113
---	-------

ALCUNI TERMINI DI PARAGONE PER UNA NUOVA LEGGE

<i>Obiezione di coscienza al servizio militare e obiezioni di coscienza nell'ordinamento italiano vigente</i> di SALVATORE PRISCO	pag. 143
--	----------

<i>Ordinamenti statali e principi internazionali sull'obiezione di coscienza</i> di GIOVANNI BATTAGLINI	» 158
--	-------

PROSPETTIVE LEGISLATIVE E DI GESTIONE MINISTERIALE

<i>Legge 772, Comitato ristretto e prospettive di riforma</i> di PAOLO CACCIA	pag. 179
--	----------

<i>Ministero della Difesa, Enti di servizio civile ed obiettori di coscienza: questo Governo per un diverso rapporto?</i> di ANGELO PAVAN	» 189
--	-------

<i>Conclusioni</i> di GIUSEPPE PASINI	pag. 195
--	----------

OBIEZIONE DI COSCIENZA
AL SERVIZIO MILITARE
PROFILI GIURIDICI E PROSPETTIVE LEGISLATIVE

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

di Mons. MARIO I. CASTELLANO (*)

Il tema del convegno è *Obiezione di coscienza al servizio militare: profili giuridici e prospettive legislative*. La nostra intenzione è quella di favorire una riflessione che, partendo dalla legislazione attuale, attraverso un'analisi della giurisprudenza evidenzii quale evoluzione c'è stata in questo settore così importante della nostra vita civile. Vedere, quindi, quali sono le prospettive che possono essere realizzate con una nuova legge e con il regolamento di esecuzione che ad essa seguirà.

È evidente che il punto di partenza sarà la legge n. 772 del 15 dicembre 1972 (così come modificata dalla legge n. 695 del 24 dicembre 1974) ed il d.P.R. n. 1139 del 28 novembre 1977.

Sul piano politico, va segnalato che recentemente è intervenuta una Risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 1983, che è molto importante in quanto dà un orientamento a tutti i paesi della Comunità europea a riguardo del riconoscimento dell'obiezione di coscienza e del servizio civile.

Ma soprattutto è la giurisprudenza, che si è sviluppata sulla base di queste norme di legge, a rivestire un ruolo di grande importanza. Il riferimento è ad alcuni recenti decisioni del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale. Il Consiglio di Stato, nella sua adunanza plenaria,

(*) Arcivescovo di Siena, Presidente della Caritas Italiana.

con la decisione n. 16 del 24 maggio 1985 ha affrontato il delicato problema dei poteri della Commissione ministeriale che vaglia le domande di obiezione, dando degli orientamenti in merito di notevole importanza, anche di immediata applicazione.

La Corte costituzionale, con le sentenze n. 164 del 24 maggio 1985 e n. 113 del 24 aprile 1986, ha portato ad una interpretazione estensiva di quelle che sono le disposizioni di legge.

Va ricordato inoltre che la Commissione Difesa della Camera, con la sua risoluzione del 26 novembre 1986, ha recepito molte delle cirtiche mosse alla gestione del Ministero della Difesa, impegnando il governo ad alcuni correttivi.

A fronte di tutto ciò, va ricordata tutta l'attività del Ministero della Difesa, che ha portato avanti, attraverso le sue circolari, l'attuazione della legge: merita una particolare menzione la circolare 20 dicembre 1986 che possiamo dire è, attualmente, la più importante in questo settore.

È da aggiungere poi il prontuario per la gestione degli obiettori di coscienza, emanato da Levadife in data 1 agosto 1987: è un atto che merita attenzione per il modo in cui è stato concepito e per gli elementi che esso contiene.

Numerosi, inoltre, sono i disegni di legge presentati nell'attuale Legislatura in tema di obiezione di coscienza al servizio militare.

Sulla base di tutto questo sarà da studiare qual è la situazione attuale e quali siano le prospettive per il futuro: questo sarà il compito dei vari relatori e di coloro che faranno delle comunicazioni.

A me, per introdurre questo seminario, piace fare tre considerazioni di carattere generale.

La prima è questa: quando noi parliamo di obiezione di coscienza al servizio militare, dobbiamo stare sempre attenti ad aggiungere subito *servizio civile*.

Non è quindi un'obiezione pura e semplice quella che viene fatta dai nostri obiettori secondo la legge, ma è una scelta di servizio civile in difesa del paese, a favore del paese, soprattutto di quelle classi dei

nostri cittadini che hanno più bisogno di assistenza, di aiuto, di promozione umana.

Ed è quindi sotto questo aspetto del servizio civile che viene scelto dagli obiettori, che la giurisprudenza ha portato avanti il discorso, chiamando questo servizio ormai *alternativo* e dichiarando che il nostro paese può essere difeso (se vogliamo usare questa parola) non soltanto con il servizio militare ma anche con il servizio civile.

Ne viene, di conseguenza, che questi due servizi hanno pari dignità: il servizio civile degli obiettori di coscienza non rimane più privilegio, né è una dispensa, quasi un'eccezione rispetto alla norma. È invece parallelo al servizio militare: il paese si può difendere, si può servire o con il servizio militare o con il servizio civile.

A me sembra che ciò sia gravido di molte conseguenze che possono poi essere tradotte sul piano legislativo, ma anche sul piano pratico, della gestione amministrativa.

Una seconda considerazione di carattere generale è questa: dalla legge n. 772 di quindici anni fa ad oggi, c'è stata una evoluzione del diritto, che è uno di quei fatti che coloro che si occupano di leggi e di giurisprudenza conoscono molto bene.

È successo che sulla base della legge sono cominciate delle considerazioni di carattere giurisprudenziale. La giurisprudenza, considerando la legge nel contesto delle leggi italiane (in modo particolare della Costituzione) ha portato a dire qualcosa di più, in un certo senso a dare della legge n. 772 una *interpretazione estensiva*, a metterne in luce certe possibilità.

Ne è derivata una evoluzione, un progresso interpretativo che spinge a far sì che vi sia una nuova legge che accolga quei principi che la giurisprudenza ha portato avanti.

In tutto questo complesso processo, comprensivo anche di tutta l'attività che è stata svolta dal Ministero della Difesa (specie nelle circolari che, in pratica, anch'esse in qualche modo interpretano la legge) ci sono state delle difficoltà.

Noi non siamo qui, oggi, per fare il processo a nessuno, ma invece

per considerare che queste difficoltà che erano nelle cose, nella realtà, nella legge pur così innovativa, adesso si stanno superando e si possono superare.

È molto bello che in un paese come il nostro, di democrazia, ci sia un seminario come questo, nel quale non soltanto gli uomini politici, gli uomini della dottrina, gli uomini dell'amministrazione, ma anche i singoli cittadini e gli obiettori stessi possono, in qualche modo, contribuire ad una migliore e più adeguata legislazione. Siamo in democrazia, e democrazia significa non soltanto che tutti possono e devono sentirsi responsabili della cosa pubblica, ma significa anche che tutti possono dire il loro pensiero, il loro parere, perché l'amministrazione della cosa pubblica sia fatta nel modo migliore.

La terza considerazione di carattere generale che desidero fare è questa: perché la Caritas Italiana ha preso questa iniziativa?

Perché la Caritas è stata tra i primi enti convenzionati con il Ministero della Difesa ed ha tuttora il maggior numero di obiettori in servizio.

Ma anche perché la Caritas è un organismo della Chiesa in Italia che ha uno scopo preciso, quello della promozione umana, e questa promozione umana viene perseguita al fine di attuare maggiore giustizia, una maggior fraternità, una vera pace nell'ambito interno ed internazionale.

Le finalità della Caritas, quindi, sono finalità di amore, fraternità, giustizia, pace. E noi in questo ambito ci mettiamo proprio al servizio, con lo spirito che è proprio della Caritas secondo il suo statuto, per vedere in questo settore di promuovere quello che noi crediamo sia giustizia, sia carità, sia pace.

Lo scopo di questo seminario è, quindi, uno scopo nobilissimo, che noi ci proponiamo e che speriamo possa essere raggiunto come contributo per realizzare questi obiettivi nel nostro paese.

Dirò, per ricordarlo a tutti noi, che il nuovo Concordato impegna la Chiesa e lo Stato a collaborare tra di loro per la promozione dell'uomo ed il bene del paese.

Ebbene: la Chiesa è la Caritas, che ne è espressione in Italia: e anche in questo settore ci sentiamo impegnati a collaborare con lo Stato per la promozione dell'uomo ed il bene del paese.

LE RECENTI NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

DOVERE COSTITUZIONALE DI DIFESA E
SERVIZIO CIVILE DELL'OBBIETTORE DI COSCIENZA
(Sent. n. 164/1985 della Corte costituzionale)

di RODOLFO VENDITTI (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il perno della sentenza: la distinzione tra difesa armata e difesa non armata. - 3. Precisazioni sulla difesa non armata. - 4. Servizio civile dell'obiettore e conversione degli obblighi di diritto pubblico. - 5. La «alterità» del servizio civile. - 6. Il servizio civile dell'obiettore come servizio «alternativo». - 7. Sul contenuto del servizio civile. Le altre ipotesi legislative di conversione dell'obbligo del servizio militare. - 8. Servizio civile = prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato. - 9. Il problema dell'efficacia del termine assegnato dalla legge al Ministero della difesa per provvedere sulle domande degli obiettori. - 10. Un passo avanti irreversibile. E uno sguardo all'Europa.

1. Credo di non usare una iperbole se dico che la sentenza 24 maggio 1985 n. 164 della Corte costituzionale (di cui si occupa questa relazione) costituisce un fatto culturale di grande importanza. E «culturale» non soltanto in riferimento alla cultura giuridica, ma in riferimento alla cultura *tout court*: cultura come modo di rapportarsi alla realtà, come visione organica e articolata dei valori, come concezione generale della società e dei rapporti tra cittadino e Stato.

(*) Professore incaricato di Diritto e procedura penale militare nell'Università di Torino. Presidente di Sezione della Corte di Appello di Torino.

Ci troviamo, infatti, di fronte ad una sentenza che dice cose nuove e inconsuete (inconsuete, almeno, in Italia) sui problemi di cui la Corte era investita, e che mostra di aver presente un retroterra culturale che si è andato vivacemente sviluppando e approfondendo, negli ultimi decenni, specialmente all'estero.

Certo, io avrei auspicato che questa relazione venisse svolta da un costituzionalista. Tuttavia ho dovuto arrendermi alle cortesie insistenze degli organizzatori del convegno: essi hanno abilmente puntato sul fatto che da anni io mi occupo con passione di queste tematiche; e siccome gli anni e la passione sono, entrambi, dati di fatto, obiettivamente incontestabili, non è rimasto spazio alle mie resistenze.

Come è noto, nella sentenza in esame la Corte costituzionale si è trovata ad affrontare due problemi di legittimità costituzionale. Primo: se fosse o meno in contrasto con la Costituzione (e, in particolare, con l'art. 52 di essa) la legge 15 dicembre 1972 n. 772 nella sua globalità: cioè l'esistenza stessa, nell'ordinamento italiano, di una legge che riconosca l'obiezione di coscienza al servizio militare. Secondo: se, in particolare, fosse in contrasto con la Costituzione (e specificamente con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 di essa) una norma come quella dell'art. 3, 2° comma legge 772 che, assegnando al Ministero della difesa un termine soltanto indicativo di sei mesi per provvedere sulla domanda dell'obietto, consente, in pratica, al Ministero stesso comportamenti omissivi che creano discriminazione tra obiettori e militari, nonché tra obiettori e obiettori.

2. Il primo problema è quello di maggior peso, sia per la radicalità delle questioni che esso solleva, sia per l'importanza delle affermazioni che la Corte costituzionale ha avuto occasione di fare nell'esaminarlo.

La Corte è pervenuta ad un giudizio di legittimità costituzionale della legge 772 ragionando in questo modo.

Dovere inderogabile di tutti i cittadini è la difesa della Patria. L'obbligo di prestare il servizio militare non è, invece, espressione di un dovere di solidarietà inderogabile per tutti i cittadini. L'obbligo del servizio militare si ricollega, sì, al dovere di difesa della Patria, ma se ne

differenza concettualmente ed istituzionalmente, come già la Corte stessa aveva messo in evidenza nella sentenza 24 aprile 1967 n. 53. Occorre infatti distinguere tra il primo e il secondo comma dell'art. 52 Cost.: il primo comma prevede il dovere di difesa della Patria, che, per il suo carattere generale e inderogabile, trascende e supera l'obbligo del servizio militare, servizio che è obbligatorio solo nei modi e limiti previsti dalla legge e che non esaurisce il dovere di difesa, costituendo soltanto una delle possibili attuazioni del dovere stesso.

Tale discorso mi pare assolutamente corretto. L'art. 52, 1° comma Cost., nel prevedere il sacro dovere di difesa della Patria, non parla né di difesa *armata* né di difesa *in armi*. Ciò ha sollecitato, da tempo, la riflessione dei costituzionalisti. La natura «armata» della difesa emerge solo dal contenuto del secondo comma e dal suo riferimento al servizio militare, poiché il servizio militare è, per sua stessa natura, finalizzato alla difesa armata, avendo la funzione di addestrare a tale tipo di difesa i cittadini che siano soggetti all'obbligo del servizio militare stesso.

Ma l'obbligo del servizio militare riguarda una fascia di cittadini assai limitata rispetto alla massa dei cittadini che formano la collettività nazionale. Infatti a quell'obbligo sono tenuti, in base alla legge vigente, soltanto i cittadini *maschi*, che abbiano un'età inscritta in un certo arco di anni (dai 18 ai 45), che risultino *idonei* in apposita visita, e che non rientrino per legge in ipotesi di dispensa dal servizio militare.

Tutti gli altri cittadini (e cioè le donne, gli uomini che hanno superato i 45 anni di età e non sono più soggetti ad obblighi militari, i giovani dispensati dal servizio militare per motivi previsti dalla legge, i giovani riformati per inidoneità) non hanno l'obbligo di prestare il servizio militare. Eppure sono cittadini a pieno titolo, e quindi sono titolari del dovere di difesa stabilito dal 1° comma dell'art. 52. Sono una enorme maggioranza: per essi l'adempimento del dovere di difesa non passa, né può passare, attraverso la difesa armata.

E allora è chiaro: la difesa della Patria di cui parla l'art. 52, 1° comma Cost. non è soltanto la difesa armata; è una categoria più generale, che si specifica in difesa armata e difesa non armata; ci sono cittadini che adempiono il dovere di difesa attraverso l'addestramento

alla difesa armata e attraverso l'eventuale attuazione di tale difesa (servizio militare), e ci sono cittadini che adempiono il dovere di difesa con comportamenti diversi, di natura non armata, cioè – per usare ancora testuali parole della sentenza in esame – con la «prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato».

3. Certo, in Italia un discorso di questo genere è un discorso di avanguardia che sconcerta e scandalizza molti; è talmente nuovo che non pochi reagiscono con l'irrisione. Per essi, parlare di difesa non armata è mancanza di realismo, è cedere a spinte utopistiche, è raccontare «favole alla Cappuccetto rosso».

E invece non è così. Da decenni, fuori d'Italia, lavorano studiosi e ricercatori che hanno approfondito le tematiche della difesa non armata, hanno pubblicato ampi e apprezzati scritti, hanno studiato gli esempi storici di difesa non armata, hanno prospettato ipotesi di sperimentazione e di organizzazione di tale difesa: e ciò spesso lavorando con finanziamenti pubblici, poiché non pochi Stati europei ed extraeuropei hanno intuito l'importanza di mettere a fuoco queste tematiche e di impostare un lavoro concreto di preparazione alla difesa non armata (chiamata anche «difesa popolare nonviolenta»). Nomi come quelli di Theodor Ebert (tedesco-occidentale), di Johann Galtung (norvegese), di Jean-Marie Müller (francese), di Gene Sharp (nordamericano) sono ormai notissimi a livello mondiale e costituiscono un punto di riferimento serio e documentato per chiunque si occupi di questo argomento ⁽¹⁾.

Quindi il discorso che, sia pur succintamente, la Corte costituzionale fa nella sentenza in questione non è una improvvisazione campata nelle nuvole, una sortita estemporanea e avveniristica: è un discorso meditato, consapevole, realistico, che ha alle spalle un solido retroterra

⁽¹⁾ Per un quadro sintetico di questa problematica può vedersi: R. VENDITTI, *Ipotesi di difesa non violenta nelle ricerche recenti*, in *Pace e difesa*, Ediz. del Rezzara, Vicenza, 1987, pagg. 55 e segg.

culturale, maturato attraverso decenni di ricerche e di studi autorevoli.

4. Quel discorso consente alla Corte di affermare che il riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare da parte della legge 772 non si traduce assolutamente in una deroga al dovere di difesa della Patria, poiché tale dovere è ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato. Il fatto che l'art. 52, 2° comma Cost. demandi alla legge ordinaria la determinazione dei modi e dei limiti dell'obbligo del servizio militare consente di affermare che, 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.

Il servizio civile dell'obiettore di coscienza si colloca appunto in questo spazio costituzionale: quello della difesa non armata. Dunque, il servizio civile dell'obiettore è frutto di una conversione di quell'obbligo del servizio militare a cui l'obiettore è originariamente soggetto: infatti l'obiettore è un giovane arruolato, che solleva obiezione di coscienza e chiede l'ammissione al servizio civile. L'accesso al servizio civile è frutto della conversione dell'obbligo di servizio militare.

La dottrina pubblicistica conosce l'istituto della conversione degli obblighi di diritto pubblico. La conversione consiste nel sostituire ad un certo obbligo di diritto pubblico, gravante sul cittadino in forza di legge, un obbligo parimenti di diritto pubblico ma di contenuto diverso⁽²⁾. La legge che riconosce l'obiezione di coscienza e che consente all'obiettore di prestare un servizio civile opera una conversione dell'originario obbligo di servizio militare nell'obbligo di servizio civile.

A me pare che la situazione si possa esprimere graficamente (un grafico aiuta a cogliere con maggiore immediatezza) nel modo seguente (Tav. 1).

⁽²⁾ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pagg. 303 e segg.

TAV. 1

DOVERE DI DIFESA		
DIFESA ARMATA	DIFESA NON ARMATA (o D.P.N.)	
SERVIZIO MILITARE o SERVIZI ARMATI EQUIPOLLENTI (es: POLIZIA DI STATO)	SERVIZI CIVILI IN CONVERSIONE: A) NECESSARIA es: SERVIZIO CIVILE OBIETTORI SERVIZIO CIVILE GIOVANI ZONE TERREMOTATE B) EVENTUALE es: VOL. VV. FF. VOL. INTERNAZIONALE	ALTRI TIPI DI D.P.N.

Il dovere di difesa è rappresentato da una linea retta continua. I possibili comportamenti di attuazione di quel dovere si possono rappresentare con una linea parallela non continua, collocata sotto la precedente e divisa in tre segmenti: un segmento continuo, che indica la difesa armata, cioè i comportamenti di adempimento del dovere di difesa mediante il servizio militare; un segmento tratteggiato, che indica l'area di conversione dell'obbligo del servizio militare, cioè i comportamenti di adempimento del dovere di difesa posti in essere da soggetti che hanno l'obbligo del servizio militare ma che possono, per legge, ottenere – a date condizioni – la conversione di quell'obbligo nell'obbligo di prestare un servizio equipollente non armato; un segmento punteggiato, che indica i comportamenti di difesa non armata da parte dei cittadini che non hanno l'obbligo del servizio militare e nei cui confronti, pertanto, il dovere di difesa si configura fin dall'origine come dovere di difesa non armata.

5. È evidente che la «conversione» attiene non all'ottica dei modi di prestazione del servizio militare, bensì all'ottica dei limiti del servizio militare stesso. Lo mette in evidenza, particolarmente, la sentenza costituzionale 24 aprile 1986 n. 113, sulla quale si soffermerà un'altra relazione di questo convegno. Il servizio civile non è un modo di adempiere il servizio militare; è un servizio *diverso*, frutto della conversione dell'obbligo di servizio militare nell'obbligo di servizio civile. Ciò che è oggetto della conversione giuridica non è il servizio, bensì l'obbligo: all'obbligo di prestazione del servizio militare si sostituisce l'obbligo di prestazione del servizio civile.

Dunque, il servizio civile non è una diversa modalità di adempimento dell'obbligo del servizio militare: è oggetto di un obbligo specifico che si sostituisce all'obbligo di prestazione del servizio militare e che costituisce una diversa specificazione del dovere di difesa.

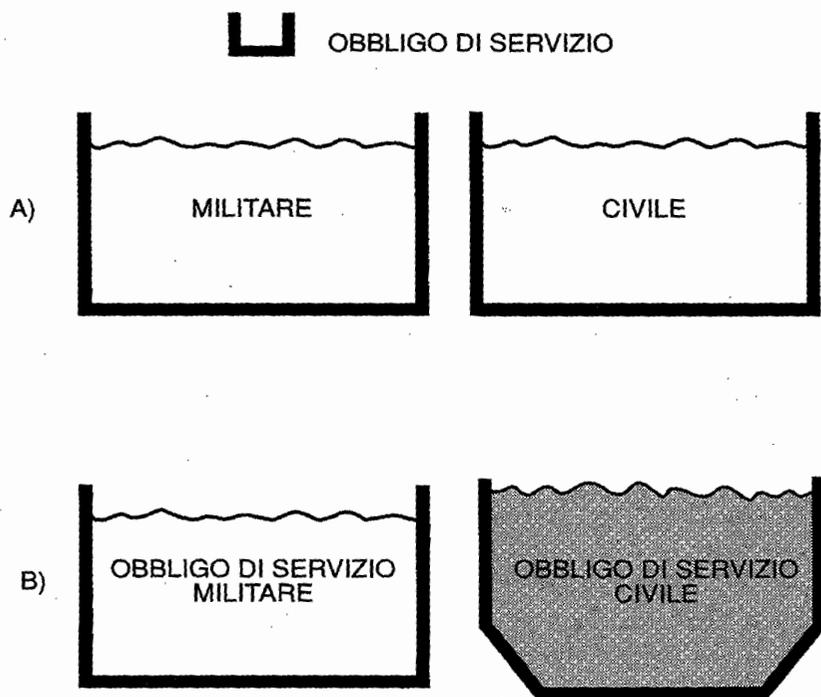
Consentitemi di usare anche qui una immagine grafica. Capisco che un'immagine grafica può banalizzare il discorso giuridico. Ma il discorso che io faccio, pur essendo rigorosamente giuridico, non si rivolge soltanto ai giuristi. Si rivolge a tutti i cittadini perché si tratta di problemi che riguardano tutti i cittadini, investendo aspetti fondamentali della vita civile. Desidero quindi essere capito anche dai molti che giuristi non sono e che, tuttavia, hanno il diritto di capire questo discorso in tutte le sue sfumature.

Ora, l'immagine grafica può essere questa (v. tav. 2).

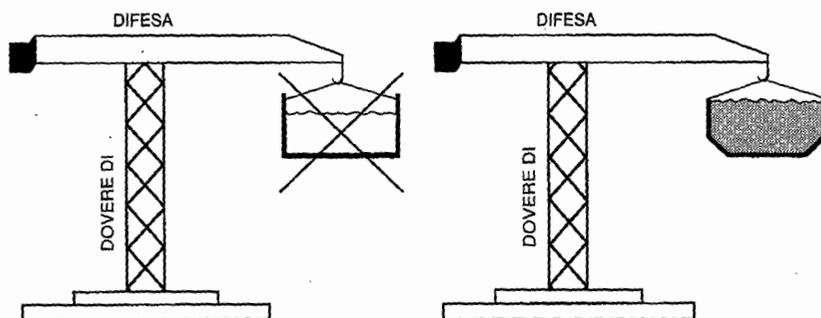
L'obbligo di servizio militare non è un contenitore universale (obbligo di servizio), nel quale un contenuto specifico (militare) può essere, in determinate circostanze, sostituito con un contenuto di natura diversa (civile). No. L'obbligo di servizio militare è un certo tipo di contenitore avente un certo tipo di contenuto. La conversione giuridica consiste nel sostituire, in determinate circostanze, a quel contenitore avente quel tipo di contenuto un contenitore diverso avente un altro tipo di contenuto.

Ciò che conta è che entrambi i contenitori (con i rispettivi contenuti) siano agganciati alla stessa gru (il dovere di difesa) e che i rispettivi contenuti siano dalla legge considerati equipollenti (v. tav. 3).

TAV. 2



TAV. 3



In conclusione: l'ottica dei limiti non fa saltare la convertibilità. L'obbligo di servizio civile dell'obiettore non è una diretta ed immediata specificazione del dovere di difesa non armata (segmento punteggiato della tav. 1); esso passa attraverso la conversione dell'obbligo di servizio militare; costituisce, sì una specificazione del dovere di difesa non armata, ma una specificazione che si realizza attraverso la mediazione della «conversione» (segmento tratteggiato della tav. 1).

Quindi l'ottica dei limiti conferma il meccanismo della conversione giuridica, poiché sottolinea l'«alterità» del servizio civile dell'obiettore rispetto al servizio militare.

6. La predetta «alterità» induce a ritenere che al servizio civile dell'obiettore competerebbe a buon diritto la qualifica di «servizio alternativo» rispetto al servizio militare.

Mi si potrà obiettare che io stesso, parlando poco fa di conversione e di «contenitori», ho usato ripetutamente l'espressione «sostituzione». Rispondo che ogni volta che ho usato tale espressione l'ho fatto con riferimento all'obbligo (il contenitore), non con riferimento al servizio (il contenuto). Invero è l'obbligo che si converte, non il servizio. La sostituitività investe l'obbligo, non il servizio. Nel nostro attuale ordinamento un *obbligo* di servizio civile nasce soltanto da una conversione dell'obbligo di servizio militare (nessuno ha un obbligo originario di servizio civile); ma la sostituitività dell'obbligo non si riverbera necessariamente sul servizio.

Faccio un paragone banale e che calza fino a un certo punto, ma che può aiutare a chiarire il mio pensiero. Recentemente, in relazione ad un convegno svoltosi a Torino, il Provveditore agli studi consentì agli studenti dell'ultimo anno delle scuole superiori di partecipare, la mattina del sabato, al convegno anziché alle lezioni scolastiche. L'obbligo di partecipare alle lezioni scolastiche poteva essere sostituito, a condizione di essere studente dell'ultimo anno, con l'obbligo di partecipare ai lavori del convegno (dico «obbligo», perché gli studenti non avevano facoltà di starsene a casa); dunque l'obbligo di partecipare ai lavori del convegno era qualificabile come «sostitutivo» dell'obbligo

di partecipare alle lezioni. Tuttavia tale sostitutività dell'obbligo non escludeva che l'andare al convegno (contenuto dell'obbligo sostitutivo) fosse un comportamento realmente alternativo all'andare a scuola (contenuto dell'obbligo sostituito).

A me pare che per il servizio civile la qualifica di «alternativo» sia più corretta e più rispondente alla realtà, poiché mette in evidenza una reale parità dei due servizi (militare e civile). Il cittadino che presta il servizio militare e il cittadino obiettore che presta il servizio civile vengono «equiparati» dalla legge 772. Dunque, almeno in teoria (a parte le note disparità di trattamento che poi si verificano e che non rientrano nell'oggetto di questa relazione), non dovrebbe esserci «gerarchia» tra i due servizi e dovrebbe ritenersi impropria la qualifica di «sostitutivo» che la legge 772 attribuisce al servizio anziché all'obbligo frutto di conversione.

L'attribuzione di quella qualifica al servizio civile appare infatti inadeguata e fuorviante. Essa esprime una valutazione che considera il servizio civile come una sorta di ripiego; lo pone in una luce di inferiorità, di secondarietà, di sussidiarietà. Riflette un modo di guardare il «fenomeno obiezione» con diffidenza e sfavore, senza cogliere il collegamento del servizio civile col dovere di difesa e senza considerare, quindi, l'originaria dignità giuridico-costituzionale del servizio civile stesso.

Può sembrare una questione puramente nominalistica, e quindi futile. Ma quando si discute di problemi giuridici il «nomen», cioè la terminologia usata, è di grande importanza, poiché esprime un certo modo di intendere la realtà e di rapportarsi ad essa, cioè esprime una determinata «filosofia».

Per rendersi conto di ciò basta leggere taluni studi giuridici pubblicati negli anni Trenta, cioè in pieno fascismo. Vi si troverà affermato a chiare lettere che l'obbligo del servizio militare non può mai essere posto sullo stesso piano di un diverso obbligo in cui esso possa convertirsi, perché – secondo il principio fascista del «cittadino-soldato» – l'obbligo del servizio militare «deve occupare sempre e da solo il più alto gradino della gerarchia dei doveri», sì che ogni altro

obbligo si presenta, rispetto ad esso, come «un surrogato sempre per natura imperfetto» ⁽³⁾.

La mia insistenza sull'alternatività (cioè sulla parità tra servizio militare e servizio civile) tiene d'occhio quelle affermazioni e intende sottrarre la problematica in esame a *quel tipo* di mentalità: mentalità che, sia pur spogliata dei più clamorosi richiami all'ideologia del ventennio fascista, si presenta ancora assai diffusa nella società italiana di oggi.

Non si dica, poi, che la qualifica di «alternatività» contrasterebbe con l'obbligatorietà del servizio militare sancita dall'art. 52, 2° comma Cost. Invero l'alternatività non può essere considerata l'opposto della obbligatorietà. L'opposto della obbligatorietà è la facoltatività, non l'alternatività. Alternativo non significa facoltativo: perché facoltatività è opzionalità pura; alternatività, invece, non è opzionalità pura, incondizionata facoltà di scelta.

C'è una alternatività condizionata, ed è quella che passa attraverso determinate condizioni stabilite dalla legge. Nel caso di specie l'alternatività condizionata si concreta nel fatto che l'ammissione al servizio civile passa attraverso l'obiezione di coscienza al servizio militare, cioè attraverso una situazione coscienziale che presenta connotazioni particolari.

La sentenza stessa di cui stiamo parlando contiene, verso la fine della motivazione, un passaggio che è illuminante a questo proposito. Essa, in tema di momento iniziale del servizio militare e del servizio civile, dice che una coincidenza di tali momenti (cioè un identico trattamento giuridico di essi) sarebbe possibile «soltanto in un regime di alternatività incondizionata tra i due tipi di servizio», cioè in una situazione che presupporrebbe necessariamente la facoltatività del servizio militare armato, in contrasto con l'art. 52, 2° comma Cost.

Dunque la Corte costituzionale esclude la possibilità di una alterna-

⁽³⁾ R. LUCIFREDI, *Il problema della convertibilità dei pubblici doveri con particolare riferimento all'obbligo militare*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1936, I, pag. 159.

tività incondizionata, ma ammette una alternatività condizionata. E l'ammette a tal punto che nella successiva sentenza 24 aprile 1986 n. 113 parlerà dell'ammissione al servizio civile come di una «alternativa di natura profondamente diversa» rispetto al servizio militare.

Ed allora non è illegittimo parlare del servizio civile come di un servizio alternativo al servizio militare: s'intende, nel quadro di una alternatività condizionata che esclude una mera opzionalità, cioè esclude una pura e semplice facoltatività.

7. Ciò detto, resta da precisare in che cosa si concreti il servizio civile dell'obiettore. O, più propriamente, che cosa debba intendersi per «prestazione personale di portata equivalente, riconducibile anch'essa all'idea di difesa della Patria».

Io credo che per rispondere a tale quesito una pista utile (e imprescindibile) sia quella di indagare che cosa dispone il nostro ordinamento tutte le volte che prevede la conversione dell'obbligo di prestazione del servizio militare nell'obbligo di prestazione di un servizio diverso, di tipo civile.

Perché a questo punto bisogna ricordare che il servizio civile dell'obiettore di coscienza non è l'unico caso di conversione dell'obbligo del servizio militare. Ci sono anche altri casi, che sono previsti da leggi svariate emanate in epoche diverse, anche assai anteriori alla data di approvazione della legge 15 dicembre 1972 n. 772.

Citiamone qualcuna.

Anzitutto, la legge 13 ottobre 1950 n. 913. Essa prevede, nell'art. 1, la possibilità di incorporare nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco militari di leva che facciano domanda di entrare in tale corpo come volontari ausiliari. Il Corpo dei Vigili del Fuoco – come sottolinea l'art. 9 legge 13 maggio 1961 n. 469 – è un corpo civile. Quindi il servizio che in esso viene svolto è un servizio civile, la cui funzione (precisa l'art. 1 legge 27 dicembre 1941 n. 1570) è quella di «tutelare l'incolumità delle persone e la salvezza delle cose mediante la prevenzione e l'estinzione degli incendi e l'apporto di soccorsi tecnici in genere...». L'art. 3 legge

13 ottobre 1950 n. 913 dispone che il servizio prestato da volontario ausiliario presso la scuola antincendi e presso il Corpo Nazionale Vigili del Fuoco è valevole ad ogni effetto come servizio militare di leva. Ecco dunque un caso di conversione dell'obbligo del servizio militare in obbligo di una prestazione personale non armata che l'ordinamento ritiene di portata equivalente, riconducibile all'idea di difesa della Patria (cioè di difesa della collettività nazionale e del suo territorio), anche se in chiave di difesa interna anziché in chiave di difesa internazionale.

Ci sono, poi, le leggi riguardanti il servizio civile di volontariato internazionale. Con la legge 8 novembre 1966 n. 1083 (detta «legge Pedini») venne introdotta in Italia la possibilità, per i cittadini abili al servizio militare, di ottenere il rinvio del servizio stesso onde prestare un servizio di assistenza tecnica in Paesi in via di sviluppo, e di ottenere poi la dispensa dal servizio militare stesso dopo due anni di servizio continuativo prestato in uno di quei Paesi in via di sviluppo, fuori d'Europa. La disciplina normativa di tale volontariato internazionale ebbe poi perfezionamenti e sviluppi in successive leggi: la legge 10 febbraio 1970 n. 75, la legge 15 dicembre 1971 n. 1222, la legge 9 febbraio 1979 n. 38 e, infine, la legge 26 febbraio 1987 n. 49.

Quest'ultima legge definisce il «volontario in servizio civile» come «un cittadino italiano maggiorenne che, in possesso delle conoscenze tecniche e delle qualità personali necessarie per rispondere alle esigenze dei Paesi interessati, nonché di adeguata formazione e di idoneità psicofisica, prescindendo da fini di lucro e nella ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione internazionale, assume contrattualmente un impegno di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo della durata di almeno due anni, per l'esercizio di attività dirette alla realizzazione di programmi di cooperazione con organizzazioni non governative riconosciute idonee, nell'ambito di programmi riconosciuti conformi alle finalità della presente legge».

Oltre a questa, sia pur ridondante e macchinosa, definizione del volontario, la legge citata contiene una espressa previsione dell'istituto

della conversione, là dove dice (art. 35, 3° comma) che i volontari i quali abbiano ottenuto il rinvio del servizio militare hanno diritto ad ottenere, in tempo di pace, la definitiva dispensa dal Ministero della difesa, e là dove afferma (art. 35, 4° comma) che, nel caso in cui un volontario, pur avendo tempestivamente iniziato il servizio all'estero, debba interrompere il biennio per motivi di salute o di forza maggiore o perché il proprio ente cessa o riduce la propria attività o perché le condizioni del Paese straniero non consentono la prosecuzione dell'attività stessa, il tempo trascorso in posizione di rinvio nel Paese di destinazione è proporzionalmente computato ai fini della ferma militare obbligatoria.

Dunque, qui siamo di fronte a un'altra ipotesi di conversione dell'obbligo di servizio militare; qui però il servizio civile non è un servizio prestato in patria e non si ricollega alla difesa interna. È una prestazione che si svolge all'estero e che, come la legge evidenzia, è finalizzata alla ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione internazionale; si ricollega quindi, sia pur indirettamente, alla difesa internazionale poiché contribuisce a sviluppare quei valori di solidarietà, di pace, di collaborazione tra i popoli, la cui centralità è sottolineata dall'art. 11 Cost. (assertore vigoroso del «favor pacis») e la cui diffusione costituisce un presupposto essenziale per l'eliminazione della guerra.

Un terzo esempio di conversione dell'obbligo di servizio militare in un obbligo di servizio civile lo troviamo nelle leggi relative alle zone terremotate, leggi di cui è capostipite la legge 30 novembre 1970 n. 953, relativa alla Valle del Belice. Questa legge prevede, nell'art. 1, che i giovani iscritti nelle liste di leva dei Comuni della Valle del Belice vengano ammessi, a domanda, al rinvio del servizio militare di leva qualora chiedano di essere impiegati in un servizio civile, della stessa durata di quello militare, per la ricostruzione e lo sviluppo della Valle; l'art. 4 prevede poi la dispensa dal servizio militare e il collocamento in congedo illimitato per i giovani che abbiano adempiuto il predetto servizio civile; l'art. 5 dispone che, qualora il servizio civile venga

interrotto per comprovati motivi di salute o per altre cause non volontarie, il tempo trascorso in posizione di rinvio attendendo al servizio civile è computato ai fini del compimento della ferma di leva.

Anche qui si opera dunque una conversione, come nel caso precedente, attraverso il meccanismo rinvio-dispensa che esprime l'equipollenza del servizio civile rispetto al servizio militare. Qui, per di più, c'è una totale parità di durata tra i due servizi.

8. Questa elencazione di servizi civili suggerisce una distinzione. Ci sono servizi civili (come quello degli obiettori e quello dei giovani di zone terremotate) che sono previsti dall'ordinamento solo nel quadro di una conversione dell'obbligo di servizio militare. Ci sono invece servizi civili (come quello nei vigili del fuoco e quello nel volontariato internazionale) che hanno una loro autonoma esistenza anche a prescindere dal regime di conversione dell'obbligo di servizio militare: infatti sia la legge 13 ottobre 1950 n. 913 che la legge 26 febbraio 1987 n. 49 possono essere utilizzate da cittadini che non hanno obblighi militari (perché, ad esempio, sono dispensati dal servizio di leva nei casi previsti dalla legge) o che non hanno più l'obbligo del servizio militare di leva (perché, ad esempio, hanno già prestato a suo tempo il servizio di leva e vogliono fare un periodo di volontariato nei vigili del fuoco o in uno dei Paesi in via di sviluppo con le garanzie previste dalle rispettive leggi).

Ma, chiarita questa distinzione (che potremo chiamare: distinzione tra servizi civili in conversione necessaria e servizi civili in conversione eventuale), l'analisi che abbiamo fatto ci offre elementi per delineare il contenuto della «prestazione personale di portata equivalente» di cui parla la Corte costituzionale. L'esemplificazione fatta, rigorosamente ricavata da leggi del nostro ordinamento, ci dà conferma che la difesa non è necessariamente legata all'idea di guerra internazionale e di protezione armata. Si può lavorare efficacemente per la difesa internazionale del proprio Paese contribuendo alla crescita della pace internazionale. Si può lavorare per la difesa del proprio Paese difendendo il territorio e la collettività nazionale dalle calamità naturali, lavorando

alla prevenzione di esse, e impegnandosi, dopo di esse, nei soccorsi, nella riabilitazione, nella ricostruzione. Si può lavorare per la difesa del proprio Paese lottando contro la tossicodipendenza (che fa ogni anno in Italia tante vittime quanto una cruenta battaglia) e contro altre piaghe sociali, operando per la piena maturazione sociale di tutte le categorie di cittadini, per il pieno inserimento degli handicappati e degli emarginati, per l'eliminazione delle sacche di sottosviluppo, per la promozione umana della popolazione a tutti i livelli.

Si può lavorare per la difesa del proprio Paese operando per la sensibilizzazione e la preparazione della popolazione alla difesa popolare non violenta; e se oggi, in Italia, non esiste nulla di ciò a livello ufficiale, è opera preziosissima e storicamente meritoria l'adoperarsi per promuovere interesse, impegno e concrete realizzazioni in tale settore. Non per nulla gli obiettori in servizio civile hanno costituito per anni e costituiscono tuttora una punta avanzata di tale movimento di opinione, e potranno costituire in futuro un punto di riferimento valido ed imprescindibile per dar vita ad una rete di unità operative in tale campo. Sono questi, dunque, gli «adeguati comportamenti di impegno sociale non armato».

Certo, mi rendo ben conto che talune delle attività sopra elencate come esempi di servizio civile hanno un legame assai tenue e indiretto con la difesa in senso tecnico e tradizionale, cioè con la difesa in caso di guerra internazionale.

Ma non si dimentichi che l'ampliamento di prospettive da me illustrato parlando dell'evoluzione del concetto di difesa è avallato anche da leggi che nulla hanno a che vedere col servizio civile. Invero anche nell'ambito stesso della *difesa armata* il servizio militare non si pone, nel nostro ordinamento, come via esclusiva, perché vi sono leggi che prevedono che il cittadino obbligato alla leva possa prestare, invece del servizio militare, un altro servizio armato.

Per esempio, la legge 1 aprile 1981 n. 121 (relativa alla smilitarizzazione della pubblica sicurezza) dispone nell'art. 44 che il servizio prestatore per non meno di due anni nella Polizia di Stato è considerato, ad ogni effetto di legge, come adempimento degli obblighi di leva. Ciò autorizza a ritenere che nell'ottica del legislatore la difesa armata non

sia legata esclusivamente all'idea della difesa internazionale, della guerra difensiva, dell'attività militare.

Ché se poi esaminiamo una legge squisitamente militare quale è la legge 11 luglio 1978 n. 382 (legge sui principi della disciplina militare) troviamo questa ulteriore singolarità; tra i compiti delle forze armate rientra anche il concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità.

Con ciò il cerchio si chiude con perfetta coerenza: se proprio le forze armate, preposte per definizione alla difesa armata della Patria, hanno tra i loro compiti l'intervenire in emergenze che sono tipicamente non-belliche, ciò vuol proprio dire che la difesa della Patria non copre soltanto l'impegno armato e che, sul piano della promozione del «bene della collettività», ci sono campi di impegno che non sono bellici e che tuttavia sono qualificabili come «difesa della Patria».

D'altra parte si ricordi che all'inizio dell'applicazione della legge 772 il Ministero della difesa offriva agli obiettori come campo di servizio civile alternativo il Corpo dei Vigili del Fuoco. Dunque è da ritenersi pacifico che le indicazioni di convertibilità, date dalle varie leggi (che abbiamo citato) relative a servizi civili, costituiscano validi elementi di orientamento per individuare il contenuto del servizio civile degli obiettori.

Non nego che nella interpretazione e nel concreto svolgimento del servizio civile degli obiettori vi siano stati abusi; come non nego che nelle zone terremotate parecchi Comuni non abbiano saputo proporre ai giovani ed organizzare un valido servizio civile, vanificando in tal modo gli intenti della legge e applicandola in chiave di mero esonero dal servizio militare.

Ma gli abusi, se da un lato vanno censurati e severamente perseguiti, dall'altro lato non possono essere assunti a parametro valido per squalificare un fenomeno positivo.

D'altronde non va trascurato che certi abusi in materia di servizio civile degli obiettori sono stati resi possibili dall'incuria e dalla mancanza di controlli con cui il Ministero della difesa ha, in passato, stipulato convenzioni con enti di qualsiasi genere, anche poco seri, alcuni dei quali si sono poi prestati al gioco di pseudo-obiettori privi di

serie motivazioni ed esclusivamente interessati alla ricerca del proprio tornaconto personale.

Né va trascurato che altri abusi sono stati addirittura incentivati da taluni provvedimenti del Ministero della difesa, come ad esempio la famosa «circolare dei 26 mesi», che ebbe vigore dal settembre 1979 all'aprile 1984. Mi si consenta di ricordare che proprio la sentenza di cui stiamo parlando ha dato un giudizio pesantemente negativo su quella circolare, addebitandole di aver deformato significati e contenuti del nuovo istituto introdotto dalla legge 772.

9. Ci resta solo qualche minuto per pochi cenni alla seconda questione di legittimità costituzionale: quella relativa all'art. 3 legge 772 (termine di sei mesi per provvedere sulle domande degli obiettori). La Corte costituzionale adotta qui una tesi che lascia alquanto perplessi. Partendo da una critica della distinzione «termine perentorio/termine ordinatorio» applicata a questa materia e mettendo invece l'accento sul prodursi o no di effetti giuridici in conseguenza dell'inosservanza del termine previsto dalla legge, la Corte afferma in sostanza che il termine, pur essendo previsto senza un'espressa sanzione in caso di sua inosservanza, opera a tutela dell'obiettore attraverso il meccanismo dell'istanza-diffida e del silenzio-rifiuto: pertanto la norma che prevede il termine non violerebbe il principio di eguaglianza.

La soluzione mi pare molto astratta e poco realistica. Chi ha presente i gravi danni che gli enormi e sistematici ritardi del Ministero della difesa hanno arrecato in passato agli obiettori, producendo a loro sfavore pesanti discriminazioni rispetto ai cittadini chiamati alle armi, non può non rilevare che il macchinoso meccanismo della istanza-diffida e del silenzio-rifiuto richiede tempi lunghissimi, col solo risultato di riportare le cose alla situazione di partenza, cioè alle posizioni che le parti avevano al momento della proposizione dell'istanza ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ E. Rossi, *Una decisione interlocutoria in tema di obiezione di coscienza*, in *Il Foro italiano*, 1985, I, col. 2520.

Il Ministero della difesa ha molto puntato, dopo l'emanazione della sentenza in questione, su una affermazione della Corte, secondo cui non si può pretendere che la parità tra servizio civile e servizio militare sia completa anche in riferimento al momento iniziale del servizio, dato che il servizio militare è basato sull'automatismo dell'avvio mentre il servizio civile passa attraverso la trafila della domanda e del provvedimento di eventuale accoglimento.

Ma l'affermazione della Corte non può giustificare la pretesa del Ministero di legittimare i propri ritardi e di diversificare ulteriormente il trattamento di obiettori e di militari. È logico che non vi sia un'assoluta identità: il termine previsto dalla legge per il provvedimento del Ministero sta appunto a sottolineare la diversità. Ma tale diversità di partenza (che è, oggi, «*in rerum natura*» perché, secondo la disciplina vigente, l'avvio al servizio militare è automatico, mentre l'avvio al servizio civile non è automatico) viene aggravata dalla prassi ministeriale di non rispettare quel termine. Il punto grave è qui; ed è qui il nodo che interferisce col principio di eguaglianza. La Corte se ne avvede, ma «glissa» e si limita ad auspicare una più puntuale applicazione dell'art. 4, 2° comma legge 772 e l'impiego di strumenti acceleratori.

Mi permetto di dissentire da tale atteggiamento: il quale, anche se nella sostanza riconosce le esigenze degli obiettori censurando i ritardi del Ministero, formalmente rifiuta di ammettere che la previsione di un termine non perentorio per il Ministero favorisca abusi da parte del Ministero stesso ed incrementi una effettiva disparità di trattamento non priva di rilevanza costituzionale. L'unico rimedio efficace contro il pericolo di abusi sta nella previsione legislativa di un termine che acquisti caratteri di effettiva perentorietà attraverso il meccanismo del silenzio-accoglimento.

10. Concludendo, non è fuor di luogo ricordare ancora due affermazioni che la Corte fa nello svolgere le sue considerazioni sulla questione principale di legittimità globale della legge 772.

Esse sono affermazioni collaterali, quasi degli «*obiter dicta*»⁽⁵⁾: non hanno un peso determinante nel discorso principale, ma lumeggiano un certo modo di porsi di fronte alla legge 772, cioè un atteggiamento che va segnalato.

La prima affermazione contiene una valutazione negativa degli effetti che avrebbe una eventuale caducazione della legge 772, quale deriverebbe da una declaratoria di globale illegittimità costituzionale della legge stessa. La Corte ritiene che una eventuale caducazione costituirebbe un grave arretramento di posizioni, cioè costituirebbe un salto all'indietro, un fatto involutivo nella storia della legislazione italiana.

La seconda affermazione (che nel testo della sentenza è strettamente collegata con la precedente) sta nell'esplicito riferimento alla Risoluzione 7 febbraio 1983 del Parlamento europeo, risoluzione che ricorda come il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione vada annoverato tra i diritti fondamentali, e constata che la salvaguardia della libertà di coscienza implica il diritto di rifiutarsi di compiere il servizio militare armato.

Balza facilmente agli occhi che tali affermazioni, sebbene marginali nell'economia del discorso giuridico svolto dalla Corte, hanno un peso etico-sociale di grande rilievo, poiché denotano una visione positiva della realtà dell'obiezione di coscienza e il convincimento dell'irreversibilità della svolta da cui è nata la legge 772.

Ciò sottolinea ancora una volta il valore culturale di questa sentenza.

⁽⁵⁾ Così A. PUGIOTTO, *L'obiezione di coscienza al servizio militare tra l'immobilismo del legislatore e le accelerazioni della giurisprudenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, I, pag. 2024.

OBIETTORI DI COSCIENZA E GIURISDIZIONE PENALE DOPO LA 113/1986 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di MARIO CHIAVARIO (*)

SOMMARIO: 1. Servizio civile e tribunali militari: in poche righe ... - 2. ... una svolta fondamentale. - 3. Una scelta coraggiosa. - 4. Giudici senza stellette per gli obiettori di coscienza. - 5. I casi residuali di competenza dei tribunali militari ... - 6. ... e l'esigenza di ulteriore ricalibratura della legge. - 7. Quale futuro per la giurisdizione penale militare? - 8. Servizio civile «sostitutivo» od «alternativo»? - 9. Pari dignità e pari responsabilità nell'esercizio del servizio civile e nel servizio militare. - 10. Il problema della durata del servizio civile. - 11. Obiezione di coscienza e scelte non-violente. - 12. Le indicazioni di tendenza date dalla Corte costituzionale. - 13. La prospettiva della difesa non-armata: un comprensibile riservo della Corte costituzionale ... - 14. ... e la necessità di un impegno particolare ad opera delle forze sociali e politiche.

1. Sono poche righe quelle con cui si chiude la sentenza 113/1986: «La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), nella parte in cui stabilisce che gli obiettori di coscienza ammessi a prestare servizio sostitutivo civile siano sottoposti alla giurisdizione dei tribunali militari».

Sono poche righe, redatte nello stile necessariamente asettico, direi quasi burocratico, delle decisioni giudiziarie: ma credo che chiunque

(*) Professore ordinario di Giustizia costituzionale nell'Università di Torino.

abbia un minimo di attenzione a certi problemi, possa misurare già da qui la distanza di civiltà che, almeno sotto questo aspetto, ci viene così a separare da un passato, purtroppo, non molto lontano. E, insieme, queste poche righe ci fanno riflettere, da un lato, sui costi umani che ha comportato l'arrivare a questo traguardo, dall'altro, su quanto (sul piano normativo e istituzionale) rimane ancora da fare nel corso di un cammino, penso, ancora lungo e, forse, ancora con dei costi umani di cui chi non li subisce dovrebbe sempre avere consapevolezza.

2. In effetti, fino al 1972, il deferimento ai tribunali militari era, anche in Italia, una conseguenza inevitabile dello stesso essere obiettore di coscienza: era tappa obbligata di un percorso che aveva come esito, a sua volta pressoché inevitabile, il carcere militare.

La legge del '72, come tutti sanno, ha comportato una svolta radicale: l'obiezione di coscienza non è più reato in sé ma, sia pure con tutti i limiti di questa legge (che oggi appaiono sempre più evidenti) viene riconosciuta quale scelta legittima.

Con questa legge, però, i tribunali militari restano, come giudici per gli obiettori di coscienza, quando essi siano accusati di aver commesso dei reati in relazione appunto al loro *status* di obiettori. Almeno, ciò era quanto ricavava la giurisprudenza dall'art. 11 della legge del 1972, giacché nell'art. 11 si configurava (e testualmente si configura tuttora) un'equiparazione degli obiettori, ai militari, a *tutti* gli effetti, anche penali.

Già Venditti, a proposito di una sentenza precedente, quella del 1985, ha usato legittimamente l'espressione «svolta culturale». Quanto alla sentenza del 1986 si potrebbe dire la stessa cosa. Ma – anche per non far spreco di terminologie assai impegnative – credo che sia meglio parlare, a questo proposito di approfondimento e di concretizzazione della svolta: non dimentichiamo, infatti, che la sentenza dell' '86 è la prima decisione della Corte ad incidere in concreto sui contenuti della legge del 1972, senza limitarsi ad affermazioni di principio.

Qui, a dire il vero, abbiamo una sentenza che conta sia per le affermazioni ricavabili dalla motivazione, sia per i suoi effetti tangibili,

essendo questa una sentenza di quelle che tecnicamente chiamiamo *dichiarative di incostituzionalità*.

Ed in questo senso bisogna dar atto, anzitutto, alla Corte costituzionale di un certo coraggio.

3. Non che la Corte dovesse compiere scelte drammatiche, però aveva di fronte anche un'alternativa più quieta, più tranquilla: quella di limitarsi a disattendere l'interpretazione che veniva data all'art. 11 dalla giurisprudenza dei tribunali militari, e di appoggiarsi all'autorevolezza di quella dottrina secondo la quale già in via interpretativa si poteva ricavare la soluzione contraria.

Ebbene, io credo che, al punto in cui erano le cose, questa soluzione non sarebbe stata la soluzione migliore, perché avrebbe finito soltanto per consentire (almeno per un certo tempo) il prolungarsi di incertezza e di equivoci.

La Corte, da questo punto di vista, opera un taglio netto. Assume il «diritto vivente», quale scaturiva dalle prese di posizione, prima dei «vecchi» tribunali militari, poi di quelli riformati nel 1981; e si rende conto che i reati degli obiettori di coscienza, nella realtà delle cose, hanno continuato ad essere giudicati da quei tribunali. Ne prende atto; però dice che questa realtà va tolta di mezzo, appunto perché incostituzionale.

La normativa, così interpretata, viene cioè espulsa dall'ordinamento, in modo che sul punto non sia possibile alcuna discussione interpretativa. Invece, l'altra scelta – quella di dire che l'art. 11, se interpretato alla luce della Costituzione, già di per sé avrebbe evitato di portare gli obiettori davanti ai tribunali militari – avrebbe rischiato di lasciare le cose al punto in cui stavano, dal momento che i giudici diversi dalla Corte costituzionale non si sentono, usualmente, vincolati dalle interpretazioni delle leggi, che questa dia senza arrivare alla vera e propria dichiarazione d'incostituzionalità di una o più norme.

4. Ma qual è stato – occorre ancora domandarsi – l'argomento in base al quale la Corte è pervenuta a riconoscere che era contrario alla

Costituzione l'affidare ai tribunali militari il giudizio sui reati commessi dagli obiettori di coscienza?

Il fulcro del discorso è un'argomentazione rigorosamente tecnico-giuridica: ed al centro c'è l'art. 103 della Costituzione, per cui le giurisdizioni militari, in tempo di pace, hanno competenza solo nei confronti degli appartenenti alle Forze armate.

Dice dunque la Corte, con un discorso che, beninteso, è molto più elaborato, più fine, più lungo di quello che io qui riassumo: nel momento in cui viene riconosciuto come tale, l'obiettore di coscienza perde la qualità, lo *status* di appartenente alle Forze armate; quindi, in relazione all'art. 103 Cost. il continuare a mantenere una competenza di tribunali militari a giudicare di reati commessi dagli obiettori di coscienza contrasta con questa non-appartenenza dell'obiettore alle Forze armate.

Direi che da qui risultano anche certi limiti alla portata del ragionamento, in sè strettamente inteso: limiti che, forse, sono stati un po' troppo trascurati e che, per onestà, vanno invece ricordati, naturalmente non al fine di sminuire il valore del ragionamento stesso e dei risultati cui ha portato, ma piuttosto per evitare che esso si trasformi in un «boomerang». E cerchiamo di capire perché.

5. Il limite più tangibile sta in questo: la Corte si sente in dovere di precisare che la qualità di appartenente alle Forze armate si ripristina quando l'obiettore decade dalla sua qualità, appunto, di obiettore legalmente riconosciuto. Ed è una situazione (sarà bene non dimenticarlo) che oggi si può verificare in non pochi casi: così, anzitutto – e, qui, almeno in via di principio, non v'è nulla da eccepire – quando la persona dimostra nei fatti (con comportamenti che sono tipizzati dalla legge) che la proclamata scelta di coscienza non presenta un riscontro coerente con altre sue scelte esistenziali; ma così, anche in altre situazioni assai meno chiaramente collegabili ad un'incompatibilità di comportamenti e di scelte.

Bisogna tener conto dell'art. 6 della legge del 1972 dove si legge che «decade dal beneficio dell'ammissione al servizio civile sostitutivo chi:

a) omette, senza giusto motivo, di presentarsi entro 15 giorni da quello stabilito dall'ente, organizzazione o corpo cui è stato assegnato» (e qui, di nuovo, siamo forse ancora in una constatazione di incoerenza di comportamenti, almeno nei limiti letterali in cui vale la norma); «b) commette gravi mancanze disciplinari o tiene condotta incompatibile con le finalità dell'ente, organizzazione o corpo cui appartiene» (e, qui, soprattutto nel primo caso, andiamo invece molto in là nell'applicazione dell'istituto della decadenza, sino a coprire situazioni per cui appare francamente incomprensibile la conseguenza del ripristino della giurisdizione dei tribunali militari).

Comunque, la Corte sottolinea, nella motivazione della sua sentenza, che la decadenza dallo *status* di obiettore fa rivivere l'appartenenza alle Forze armate, e pertanto comporta un ritorno, anche per quel che riguarda l'assoggettamento alla giurisdizione penale, nell'ambito dell'organizzazione militare: il che pone dei problemi delicati, che in questa sede non posso né voglio affrontare in dettaglio, anche perché, a quanto mi consta, sé ne parlerà nel fitto *carnet* di comunicazioni previste per il pomeriggio.

Voglio solo accennarvi per sommi capi. Mi sembra giuridicamente fuori discussione che resti, oggi, nella competenza dei tribunali militari il caso di *obiezione totale* (perché qui non si ha nemmeno il riconoscimento, da parte delle istituzioni, dello *status* di obiettore di coscienza). Probabilmente non rivive, invece, tale giurisdizione nel caso di *autoriduzione*. Ma, di nuovo, riesce difficile che resti la competenza dei tribunali ordinari nei casi di *autotrasferimento*.

6. Ciò che più conta, peraltro, è il non restare sguarniti di fronte a possibili strumentalizzazioni «retrò» del ragionamento della Corte in rapporto alle prospettive di riforma della legge 772, quali si presentano alla lettura delle proposte pendenti davanti al Parlamento. E bisogna evitare che a tali strumentalizzazioni si dia corda con formulazioni che non tengano conto di quanto la Corte ha detto.

Ora, mi pare che ad esempio nel progetto Caccia, da un lato si venga a generalizzare (art. 13) la competenza dell'autorità giudiziaria

ordinaria per tutti i reati degli obiettori, ma poi (art. 14) si continui a prevedere un sistema di cause di decadenza dallo *status* di obiettore, che non è molto dissimile da quello in vigore; e la seconda previsione potrebbe rendere parzialmente inoperante la prima, proprio in relazione alla precisazione riduttiva messa avanti dalla Corte costituzionale.

Dico questo, beninteso, non perché io voglia auspicare che torni ad ampliarsi, nei confronti degli obiettori, la competenza dei tribunali militari a scapito di quella dell'autorità giudiziaria ordinaria, ma proprio perché non vorrei che ci si illudesse di risolvere il problema dimenticando la necessità di una rimeditazione delle cause di decadenza dallo *status* di obiettore. Può anche darsi che la mia preoccupazione non abbia ragion d'essere; ma mi sia consentito, in ogni caso, di segnalarla, lasciando a chi di dovere di valutarne il realismo.

7. Dicevo prima che, comunque, l'interesse per la sentenza 113 del 1986 non deriva soltanto dall'effetto concreto che ho cercato di mettere in evidenza all'inizio; né si esaurisce nell'attenzione per il nucleo argomentativo, rigorosamente tecnico-giuridico, del ragionamento svolto dalla Corte.

Ci sono degli effetti indotti di questa sentenza, non meno importanti dell'effetto diretto e delle sue motivazioni strettamente giuridiche. Di tali effetti indotti, taluni sono sottolineati dalle cose stesse, ossia dal contesto in cui la sentenza s'inserisce; altri vengono messi in evidenza anche da qualche ulteriore aspetto dell'argomentazione che la Corte ha sviluppato, forse meno essenziale per il risultato pratico che nella specie si aveva di mira, ma certo di tutto riguardo da altri punti di vista.

Accenno soltanto – perché questa non è la sede più appropriata, ed altri, più che i presenti, sembrerebbero i protagonisti «naturali» di un'eventuale dialettica al riguardo – ad un interrogativo che non sono il solo ad essermi posto, relativamente al futuro della giurisdizione militare. Mi domando cioè: hanno ancora un futuro i tribunali militari come organi separati dalla restante organizzazione giudiziaria?

Non intendo negare quanto si è fatto, da parte degli stessi organi della giurisdizione militare, per cogliere e per far emergere certi

fermenti di novità e certe esigenze di cambiamento, anche profondo, nel rapporto tra obiettori ed istituzioni. Sono stati proprio i tribunali militari, tra l'altro, a porre davanti alla Corte costituzionale il problema che ha dato luogo alla sentenza di cui si sta parlando; e non sarebbe un modo né corretto né produttivo, quello di inquadrare la questione (delle rispettive competenze della giurisdizione militare e della giurisdizione ordinaria) nei termini di una contrapposizione tra «giudici cattivi» e «giudici buoni». Il discorso è un altro, e parte dal riconoscimento del diritto degli obiettori ad avere, come interlocutori istituzionali (anche dal punto di vista degli accertamenti per l'inflizione di eventuali sanzioni), dei soggetti che siano «altra cosa» dall'istituzione militare e da quelle che vi sono in qualche modo collegate.

Detto questo – e fermanoci per un momento ai problemi «interni» alla magistratura militare, così come si pongono dopo una sentenza come quella di cui si discute – è innegabile un certo disagio, che questa magistratura mostra, circa il proprio futuro: la sottrazione di un'area di reati come quelli degli obiettori, alle competenze dei tribunali militari, accentua una crisi di identità e può rendere più forte il senso di separatezza nei confronti dell'organizzazione giudiziaria globalmente considerata.

Ma io mi domando: è opportuno limitarsi a prendere atto di questa sensazione di disagio, di questa sensazione di separatezza accentuata, o che altro si deve fare?

Dico subito che i problemi non si risolverebbero, ma si aggraverebbero, immaginando un recupero di competenze che giustamente la sentenza ha negato possano essere «naturali» per la giurisdizione militare. Ma allora devono restare, i tribunali militari, così come sono, con un'organizzazione autonoma, per giudicare qualche soldatino che non rientra la sera in caserma, o qualche furiere che fa la cresta sugli approvvigionamenti, e per fare – più teoricamente che praticamente – da spauracchio per i potenziali responsabili di felonie o cose del genere?

Una prospettiva, che trova sensibile una parte almeno della magistratura militare, è quella di una trasformazione del ruolo di quei

tribunali e di un avvicinamento a quelli che sono, ad esempio, i giudici minorili: cioè, non più un corpo separato, ma una sezione specializzata all'interno della magistratura ordinaria. Quindi, magistrati ordinari con particolare specializzazione, e con a fianco – se deve proprio restare quest'ulteriore presenza (lo dico con un un punto interrogativo) – qualche «esperto» che continui a venire dal seno stesso delle Forze armate.

8. Ma in questa sede sono senza dubbio altre le prospettive che più direttamente interessano.

Io direi, e questo discorso diventa più facile dopo che così efficacemente e puntualmente Rodolfo Venditti ha delineato il quadro, che la sentenza 113 dà riscontro, dà supporto testuale a molte delle deduzioni più avanzate che già si facevano in relazione alla funzione stessa del servizio civile, del ruolo degli obiettori, della presenza di una certa scelta.

La sentenza 113 porta avanti, e con particolare coerenza, certi spunti che nella precedente sentenza del 1985 rimanevano tali, e che lasciavano soltanto intravedere i possibili sbocchi.

È in questa sentenza che troviamo affermata quella convinzione, che Venditti ha già ricordato, ma che nella sentenza precedente non era esplicitata, del servizio civile come *limite* e non come *modo* dell'esplicazione del servizio militare.

È qui che vediamo sottolineato che il servizio civile costituisce un'*alternativa* di natura profondamente diversa da quella del servizio militare. La sentenza precedente escludeva la possibilità di un'*alternativa* incondizionata e quindi, come giustamente rilevava Venditti, sembrava già sottintendere l'ammissione di un'*alternatività* condizionata: ma anche qui, appunto, era un discorso per implicito, non un'affermazione netta. La sentenza 113, invece, viene a dirci che effettivamente queste cose si possono e si devono dire.

Forse si potrebbe aggiungere che questa sentenza mette, almeno in parte, in crisi il modo in cui si era arrivati a riconoscere che il servizio sostitutivo era in realtà un servizio alternativo: alcuni passaggi di quella

teoria della conversione dell'obbligo – che sono serviti come grimaldello per forzare il pregiudizio tradizionale dell'assoluta identificazione tra difesa della patria e prestazione del servizio militare – vanno verosimilmente rivisti: se ne può concludere che non c'è più bisogno del grimaldello, quando si può entrare per la porta. La Corte arriva infatti ad ammettere a tutte lettere che l'alternatività è in sé pienamente legittima.

Prendiamone atto, al di là dell'importanza «storica» di certe teorie. E, soprattutto, teniamo ben presente che, nella logica stessa delle parole della Corte, alternatività implica pari dignità.

9. Vorrei dare, ora, concretezza ad un interrogativo su quel che resta di quell'art. 11 della legge del 1972, che ovviamente non è venuto meno nella sua interezza per il sol fatto che se ne sia dichiarata incostituzionale una parte, idealmente desumibile dal testo della disposizione, ma neppur scritta, in quanto tale, nella disposizione stessa (è un fenomeno ben conosciuto da chi studia la tecnica delle sentenze della Corte, anche se non di facilissimo inquadramento e, forse, di non immediata comprensione per chi valuti dall'esterno...).

Bisogna riconoscere, a mio giudizio, che quest'art. 11 ha una doppia anima: un'anima di tutela dell'obiettore, che è alla radice della preoccupazione di equipararlo totalmente a chi presta il servizio militare soprattutto dal punto di vista della salvaguardia della posizione lavorativa; ed un'anima di tutela della collettività nei confronti dell'obiettore, come garanzia per evitare che l'obiezione diventi una facciata di comodo per evitare «la naja».

Orbene, dopo la sentenza del 1986, la prima anima rimane, certamente immutata, e, semmai, rafforzata. Quanto alla seconda non è che debba venire necessariamente meno nella sua interezza; ma, sicuramente, viene a mutare, almeno in parte, fisionomia.

La salvaguardia delle esigenze collettive contro l'utilizzazione dell'obiezione a fini di comodo non può più esprimersi nel senso dell'adozione del modello «militare» come modello primario, cui va poi rapportato quello del servizio civile degli obiettori. Se si tratta di due

alternative di natura profondamente diversa, ma di pari dignità, l'equiparazione non deve più postulare che lo *status* da definire primariamente sia quello dei militari, con diritti ed obblighi più o meno congrui alla loro condizione, mentre poi lo *status* dell'obiettoore sarebbe costretto a ricopiarsi sul primo. A parte i problemi – che pur esistono e che non possono dirsi completamente superati neppure dalle «norme di principio» del 1978 – della revisione dei modelli comportamentali dei militari, c'è bisogno di definire e di organizzare alla radice un «altro» regime di comportamenti, di diritti, di doveri, di sanzioni, che sia pienamente coerente con la scelta «civile» degli obiettori.

Non si vogliono queste cose per favorire operazioni di piccolo cabotaggio, che semmai hanno ricevuto incentivo proprio all'interno della più tradizionale tra le concezioni del rapporto tra cittadino ed istituzione militare. Il punto è quello di costruire un sistema che sia veramente modellato per le esigenze proprie del servizio civile: ed in questo senso credo che nel pensiero della Corte venga a trovare un supporto importante una nota risoluzione della Commissione Difesa della Camera dei Deputati la quale semmai, avrebbe potuto richiamarsi più propriamente alla sentenza 113 del 1986 più che a quella del 1985, per sottolineare l'esigenza che gli obiettori siano chiamati «a prestazioni personali di portata equivalente e in nessun modo discriminatorie», in nessun modo, cioè, punitive della scelta in quanto tale. Con l'ineccepibile accentuazione, chiaramente, oltre che della pari dignità, della pari responsabilità.

10. In quest'ottica penso che vada affrontato anche lo spinoso problema della durata del servizio civile.

Sarebbe un'illazione troppo ardita ricavare dalla sentenza della Corte l'imposizione assoluta di una regola di pari durata del servizio civile e del servizio militare. Ma, sicuramente, non c'è nulla, in essa, che faccia pensare ad una «naturale» differenziazione.

Pensando, altresì, a quella risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in cui si legge che la durata del servizio civile deve rimanere «in limiti ragionevoli» in rapporto a quella del servizio

militare, ritengo che venga sottolineata l'esigenza di un'attenta rivalutazione del problema da parte del legislatore, giacché la soluzione della legge attuale non può essere considerata affatto ottimale, per l'evidente sproporzione che esiste tra i termini rispettivamente operanti per l'uno e per l'altro servizio.

È una rivalutazione non semplice, che ha da tener conto dell'esigenza di non penalizzare né l'una né l'altra delle due scelte, e che pertanto deve anche tener conto dell'efficacia deterrente di certi termini contro possibili scelte di comodo, ma che non può essere condizionata soltanto da questa considerazione, per aprirsi piuttosto ai problemi di collegamento con uno «specifico» di organizzazione dei due servizi. Probabilmente, del resto, si tratta pure di ammettere che questi termini non possono essere cristallizzati per sempre una volta per tutte, ma necessitano di revisioni abbastanza frequenti, beninteso nella sede loro propria e cioè in quella delle scelte legislative del Parlamento.

11. Ma, nella sentenza 113, c'è anche qualche spunto che travalica l'attenzione ai problemi dell'obiezione di coscienza individuale.

Intendiamoci. Essa non smentisce il valore fondamentale del momento individuale delle opzioni di coscienza, che è sempre stato alla radice dei fenomeni più genuini di obiezione e che è alla base della loro disciplina «civile». Ed io condivido l'opinione che il rispetto per il primato della coscienza deve, anche e soprattutto in questo campo, essere tenuto ben fermo: non lo vogliamo negato in nome di vecchi e rozzi pregiudizi (prima, Venditti ci ha letto un saggio illuminante, che farebbe sorridere se non ci fossero state tante tragedie quali conseguenze di un certo modo di ragionare); ma dobbiamo volerlo tenuto ben alto anche di fronte ai tentativi di annegare tutto in una gestione meramente «politica» dell'obiezione.

E però, altrettanto nettamente, bisogna ammettere che, al di là del valore dell'obiezione di coscienza individuale, ci sono dei problemi di carattere più ampio, di cui il diffondersi dei fenomeni di obiezione è una spia significativa.

Né si può negare che il discorso svolto dalla Corte costituzionale,

sull'alternatività – di natura profondamente diversa – del servizio civile rispetto al servizio militare, induce a riflettere anche su questi altri problemi. Da un lato vi sono esigenze impellenti di riorganizzazione del servizio civile. Dall'altro vi è l'evocazione di qualcosa che va ancora più in là: è la questione che si è soliti esprimere nel dilemma tra difesa armata e difesa non armata; è la questione del riconoscimento del valore positivo della non-violenza, non soltanto come scelta individuale, ma come forza positiva che si propone come tale anche per i comportamenti collettivi.

12. L'ho affermato e lo ripeto (anche per non far dire alla Corte cose che la Corte non ha detto): la Corte ragionava a fronte di una questione di legittimità costituzionale ed ha fatto il suo mestiere. Ha, cioè, ragionato nel contesto attuale: un contesto che vede il servizio civile inquadrato in una certa organizzazione, che la Corte non ha direttamente contestato perché non poteva farlo, considerata la specifica questione sollevata dall'ordinanza di rinvio ed i precisi limiti che ne derivavano per il suo giudizio.

Però, anche da questo punto di vista, io credo che non vadano sottaciute certe indicazioni di tendenza, che la Corte, pur non debordando dai suoi compiti, non ha mancato di dare, proprio perché le sue sentenze si muovono in un retroterra culturale in senso ampio, e non sono avulse dalla realtà in cui vanno a collocarsi.

E allora io credo che non possa dimenticarsi che dal discorso complessivo svolto dalla Corte – ed in particolare da quel discorso sull'«alternativa di natura profondamente diversa» – viene fuori un'indicazione di tendenza per il futuro: dev'essere un impegno, per la collettività, quello di trovare un'organizzazione che, nelle sue strutture portanti, meglio rifletta questo carattere di alternatività che il servizio civile deve avere.

Anche qui, non demonizziamo nessuno (non lo fa la Corte e non credo convenga farlo mai). Ma tuttavia, si profila nettissima la legittimità (e la Corte lo lascia ben capire) di un'organizzazione del servizio civile che sia distaccata, organicamente distaccata, dal Ministero della difesa.

13. Quanto al problema generale del rapporto tra difesa armata e difesa non armata, la Corte non interviene, e fa bene a non intervenire direttamente; ma, certo, lo lascia cogliere sullo sfondo.

È un problema, lo sappiamo, che ha tanti aspetti, tante sfaccettature. Giustamente Venditti ne sottolineava una, forse la più importante per la maturazione della coscienza civile di un popolo. Non penso che volesse svalutarne altre; né trascurare il rischio che, attraverso una malaccorta esasperazione della polemica contro il servizio militare generalizzato, si aprano varchi per una versione tecnologico-autoritaria della prospettiva di «professionalizzazione» delle Forze armate, capace cioè di esprimersi in termini antitetici a quella che è l'idea ispiratrice dell'art. 52 comma 3° della Costituzione, secondo cui «l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica».

14. In ogni caso, con l'insistenza sulla distinzione tra difesa della Patria e obbligatorietà del servizio militare, con gli sviluppi dati alla tematica dell'alternatività del servizio civile, la Corte costituzionale ci richiama sicuramente alla necessità di un superamento definitivo di vecchi pregiudizi.

Soprattutto su questo terreno, ma anche su quello con cui aveva più diretto aggancio un incontro come quello di oggi, la Corte costituzionale non è sfuggita alle sue responsabilità e nello stesso tempo ha giustamente evitato di scendere sul terreno di responsabilità non sue.

Non chiediamo troppo – mi permetterei di ribadire – alla Corte costituzionale. Siamole, semmai, grati se, anche soltanto attraverso qualche *obiter dictum*, essa riesce talora a dare indicazioni di ampio respiro, che sarà poi compito, ovviamente, di altre istanze istituzionali e sociali raccogliere e ripensare nel loro valore di possibili fondamenti o sostegni per scelte che, comunque, necessitano di confronti e di mediazioni cui non è la Corte a dovere, in quanto tale, partecipare.

Certe responsabilità, a ben vedere, sono di tutti noi, come parti vive di un tessuto sociale che non può fermarsi a guardare, magari con

compiacimento, quelle che pure sono state conquiste di civiltà ma che non sono punti di arrivo.

E le responsabilità per le scelte operative di carattere normativo sono soprattutto del Parlamento.

Pure per il Parlamento, l'ascolto di quanto ha detto la Corte costituzionale resta fondamentale. Compito di tutti noi è controllare e vigilare che non sia strumentalizzato (soprattutto in senso riduttivo).

Ma auguriamoci, anche e soprattutto, che nelle scelte che ad esso competono, il Parlamento abbia lo stesso coraggio che, nell'ambito delle proprie competenze, ha avuto la Corte costituzionale.

LA NATURA GIURIDICA DELL'OBIEZIONE
ED I POTERI DELLA COMMISSIONE MINISTERIALE
(SENT. 16/1985 DEL CONSIGLIO DI STATO, AD. PLEN.)

di GIUSEPPE ANZANI (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'aspetto conflittuale dell'obiezione. – 3. L'obiezione fra libertà ed esigenza. – 4. La difesa della Patria e il suo adempimento modale. – 5. L'accertamento della sincerità e della fondatezza dei motivi di coscienza. – 6. La sentenza del Consiglio di Stato. – 7. L'obiezione come pura dichiarazione? – 8. Le conseguenze della nuova giurisprudenza. – 9. L'obiezione fra diritto e interesse. – 10. Verso la riforma della legge n. 772/72.

1. Le riflessioni che i giuristi dedicano all'obiezione di coscienza, sembrano a volte un tentativo di catturare una preda fuggente. Di ridefinire, ridisegnare, risistemare nel catalogo dell'ordinario, tra le voci mansuefatte al sistema giuridico, docili al ragionamento giuridico un fenomeno vivente che scappa fuori da tutte le parti, che non sta nella pelle, negli schemi dove lo si vorrebbe ficcare. E forse una segreta ragione c'è, di questa sottile e sotterranea incompatibilità di carattere. Perché l'obiezione, a pensarci bene, è proprio tutto il contrario di un ragionamento giuridico.

Essa è invece, in certa maniera, la contestazione della pretesa totalizzante delle categorie giuridiche; è la contropretesa di un altro

(*) Magistrato.

ordine, nell'universo deontologico, che non quello frequentato dai legisti. A intender quest'ultimo, e a sottostarvi in buona pace, basterebbe la convenienza; per i più rozzi, la paura. Ma c'è la coscienza; una funzione, un «recettore» di segnali col quale il diritto positivo non ha necessità di sintonizzarsi, per chi reputa il fenomeno giuridico come un sistema di ordini sostenuti da minacce. Eppure parole imperative si fanno sentire anche in sede di coscienza, e possono entrare in conflitto con le regole del diritto positivo.

Questo significato proprio e irriducibile dell'obiezione non va dimenticato: è la sua dimensione conflittuale. Il conflitto cerca poi le sue soluzioni, o per la via persecutoria in cui la legge tenta di spegnere la disobbedienza (le motivazioni di certe vecchie condanne sono impressionanti per il coinvolgimento emotivo e quasi predicatorio degli estensori), o attraverso la tolleranza comprensiva di un «trattamento speciale» che disinnesci le ragioni del conflitto; o infine armonizzando le proprie stesse regole con le suggestioni etiche che provengono dai convincimenti professati dagli obiettori, mano a mano che essi penetrano nella società e nella cultura. E in quest'ultimo caso l'obiezione finisce per spegnersi, come si spegne il fuoco quando ha avuto vittoria su ciò che esso voleva bruciare (e che lo teneva vivo).

2. L'obiezione, dunque, è problema giuridico. Ma non nasce in casa del diritto. Viene da più lontano. E tutte le operazioni di analisi giuridica vanno condotte immaginando costantemente che ogni definizione, ogni sistemazione, ogni giudizio trova una corrispondente traduzione simultanea entro i principi di quell'altro sistema (che è l'esperienza personale degli obiettori, e il mondo della coscienza); per capire il quale è opportuno che i giuristi abbiano la stessa sensibilità, per così dire, di chi si mette a trafficare «in casa d'altri».

La riprova è che spesso la storia di un'obiezione di coscienza è la storia stessa dell'evoluzione del diritto positivo e della civiltà ⁽¹⁾. Il

(1) «I primi obiettori in senso lato furono quei cristiani che rifiutarono la tendenza

disordine di una disobbedienza che esplicita le sue ragioni come un valore, finisce per provocare su quelle ragioni un'attenzione critica, e di rimando una verifica critica incrociata sulle norme antagoniste. La posta finale, sul piano storico, è infine il diverso assetto di quelle norme, il loro mutamento, il loro superamento. Questo, a mio parere, è il senso e la rilevanza ultima dell'obiezione, ciò che evita di ridurla ad una stravaganza soggettiva.

La fase intermedia, quella appunto alla quale debbono dedicarsi gli studi giuridici, e le leggi disciplinanti il fenomeno dell'obiezione, fatalmente è contrassegnata dalla creazione di uno *jus singulare*, che soppianta la stagione della persecuzione e pacifica il conflitto con norme tagliate a misura di gente «diversa», fermo restando che la normalità (della tavola di legge, ma tacitamente intendendosi anche della gente) è quell'altra. Qualche volta è utile che i giuristi si provino a curiosare anche sul rovescio della tela, tentando di scucire e poi di ricucire le proprie costruzioni dogmatiche con le categorie del mondo degli obiettori. Qualche conto non tornerà, ci saranno smagliature e aporie. Ma almeno si comincerà a misurare la sostanza delle cose: cosa altrettanto necessaria, e forse più, che affaticarsi nello stabilire quel che è ordinatorio invece che perentorio o dilatorio, o se la sorte degli obiettori naviga nel mar degli interessi legittimi o dei diritti soggettivi e se questi son perfetti o d'altra specie.

3. Un diritto (soggettivo) di andar contro il diritto (oggettivo)? La contraddizione in termini è evidente. In realtà, nel momento in cui il primo diritto (soggettivo) è affermato vuol dire che il secondo diritto

alla divinizzazione dell'imperatore attraverso quel gesto che, nella sua essenza più profonda, rappresentava una rivendicazione di laicità e di libertà. Lo stesso atteggiamento investì anche il «bellare» (far guerra) ed il «militare» (fare il soldato) in nome del messaggio evangelico come messaggio di amore e di non violenza»; così M. FONDI, «La legge 772 del 1972 per il riconoscimento dell'obiezione al servizio militare, anche se da rivedere e adeguare ai tempi, senza alcun dubbio una garanzia di civiltà e di crescita sociale. Il significato democratico dell'obiezione di coscienza conquista civile nel profondo rispetto dei diritti dell'uomo», in *L'umanità*, 1986, fasc. 110, p. 4.

(oggettivo) è mutato; il senso del «diritto all'obiezione» coglie il fenomeno pregiuridico, per così dire, o meglio quello che antecede la codificazione positiva di una regola che accetta poi il fenomeno e riconosce il diritto «dell'obiezione».

Il percorso dall'obiezione antagonista all'obiezione accettata e regolamentata appartiene a quei fenomeni storici che costringono a riflettere *ab ovo* sulla funzione stessa della legge che gli uomini scrivono sulle loro gazzette in rapporto all'esigenza di giustizia, empiricamente e sinteticamente intesa.

È usuale dire che i comandi della legge, siano essi positivi (precetti) o negativi (divieti), sono posti a salvaguardia dei diritti di tutti; è usuale dire che essi limitano la libertà del singolo per salvaguardare la libertà di tutti: e che ciò è giusto, è una «esigenza» collettiva.

Il tema della libertà è fondamentale per comprendere il rapporto fra il mondo della legge e il mondo dell'obiezione alla legge. La libertà, nel suo senso primigenio di *agere licet*, è la prima identificazione del diritto soggettivo, quello che non ha alcuna necessità di spiegare il suo perché, le sue ragioni. Le ragioni della libertà sono tautologiche. In positivo, avere un diritto significa godere di una determinata posizione di libertà. Ora, vi sono comandi capaci di limitare ingiustamente, oltre misura, la libertà; siano essi divieti o precetti (infatti libertà è anche «libertà di non fare», e l'*agere licet* è concetto che comprende anche la libertà di rifiutare). Questa è la prima faccia specifica del problema dell'obiezione.

Ma l'obiezione non pone soltanto un problema di libertà. Il rifiuto di certi comportamenti discende dall'obbedienza ad imperativi di altra natura e di altra provenienza. L'obiettore manifesta così, in faccia alla comunità, la sua «esigenza» specifica. Ma appunto l'esigenza (meritevole di protezione) è ciò che nel linguaggio comune prende di nuovo il nome di diritto soggettivo. A partire dalle esigenze che trovano protezione di rango costituzionale (diritto al lavoro, diritto alla salute, ecc.) fino alle posizioni affievolite di interesse legittimo e semplice.

Questa faccia del diritto (l'esigenza soggettiva) può peraltro ricomprendere anche quella della libertà, di tutte le libertà, intendendosi la

libertà come la suprema esigenza, e i diritti di libertà come le esigenze fondamentali della persona umana. Si può ben dire, allora, che seguire i dettami della propria coscienza è sicuramente definibile come diritto; metterlo in dubbio sarebbe cancellare la civiltà giuridica. In nome della libertà, si capisce; ma simultaneamente in nome di un'esigenza che non può essere in alcun modo compressa, né soppressa.

Quando tale libertà è rispettata, quando tale esigenza è soddisfatta, cessa la ragione dell'originario conflitto: le regole del diritto positivo si sono «adattate», si è creato uno *jus singulare*. E tuttavia questa è la sua singolarità, rispetto all'infinito arcobaleno delle leggi speciali che soccorrono a speciali «bisogni»: che nel caso dell'obiezione, l'esigenza è quella di adempiere un dovere. Questo il paradigma: poiché ho il dovere di seguire la mia coscienza, e sono in urto con un obbligo giuridico positivo, ciò che chiedo è una moneta già spesa. In altre parole, ciò che rivendico è il diritto di compiere il mio dovere.

4. A) Il dovere della difesa della patria è l'unica cosa che la Costituzione chiama sacra. E se si dovesse intendere, come è stato inteso per implicito e per lungo tempo, il nesso fra il primo e il secondo comma dell'art. 52 nel senso che il servizio militare obbligatorio è la semplice e naturale didascalia del primo comma, ossia l'enunciazione che stabilisce in che consista quel sacro dovere, il rifiuto del servizio militare sarebbe un atto dal significato vagamente profanatorio.

In questi termini, verisimilmente, fu inteso all'inizio: un rifiuto di obbedienza al precetto giuridico (di rango costituzionale, e attinente alla sfera del sacro) dava dell'obiezione un'immagine di squalificazione originaria e faceva del problema pratico degli obiettori una spina che, se non strappata con la repressione, i lungimiranti pensavano si potesse neutralizzare in anestesia mediante qualche pietoso stratagemma di esonero.

Ma è ormai un punto fermo nella dottrina costituzionalista che, ferma l'inderogabilità del dovere di difendere la patria, il servizio di leva è solo una modalità, fra le molte possibili, e che la difesa della Patria non ha quei soli avamposti. Al contrario: quanto di specifico, e di

limitativo, contiene in sè il servizio militare obbligatorio, esprime anche che esso non esaurisce il dovere di difesa. Infine, la previsione che l'obbligatorietà è contenuta «nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge», demanda alla legge ordinaria di stabilire in concreto chi è soggetto all'obbligo e chi no: regolamentando la materia degli esoneri e delle dispense, o infine, anche prevedendo il tramutamento del vincolo su contenuti di prestazione alternativa.

Dopo i definitivi chiarimenti dovuti alla sentenza n. 165/85 della Corte costituzionale ⁽²⁾, nessuno può più dubitare che il riconoscimento dell'obiezione di coscienza nella disciplina della legge n. 772/72 dà dell'obietto l'immagine di un cittadino totalmente adempiente al sacro dovere di difesa della patria, con una prestazione non eterogenea, ma «omogenea» al precetto costituzionale, al pari del servizio di leva, in pienezza cioè di adempimento, senza sfumature di privilegio, o di adattamento.

Parità di rango nel *genus*, differenza di *species*. Dirimpetto al dovere giuridico dell'art. 52, 1° comma, le due prestazioni (servizio militare, servizio sostitutivo civile) si affiancano in parallelo: e dunque il servizio civile non è un ramo derivato dal servizio militare, non è un modo alternativo di fare il servizio di leva; esso è estraneo alla leva, sta cioè fuori dei «limiti» (art. 52, 2° comma) del servizio militare.

B) Differente problema, e differente prospettiva, invece, è il rapporto fra l'una e l'altra situazione giuridica nel momento in cui si definisce secondo le previsioni della legge quale delle due vie deve imboccare il soggetto chiamato a difendere la patria. Occorre dire con chiarezza che nel nostro diritto vigente il servizio militare è la via normale, quella che si imbecca senza dover rendere esplicite motivazioni e spiegazioni; invece il servizio civile è la via speciale, che si imbecca su domanda, e che richiede siano rese esplicite determinate ragioni, soggette ad accertamento.

Nella relazione interna fra le due strade, dunque, il riconoscimento

(²) Corte Cost. 24.5.1985 n. 165, in G.U. 5.6.1985 n. 131 bis.

della validità dell'obiezione di coscienza manifestata produce, fermo restando il vincolo primario della difesa della patria che va pienamente adempiuto, una sorta di commutazione del vincolo «strumentale» (attraverso il quale la difesa, in varia guisa, si realizza): in luogo di prestare il servizio armato, l'adempimento segue il canale sostitutivo della prestazione del servizio civile.

Sostitutivo mi sembra la parola esatta, non «alternativo», se il confronto si pone «in interno» fra le obbligazioni strumentali: fra servizio militare e servizio civile, nel senso che il secondo può soppiantare il primo.

Alternativo è invece un termine che si adatta alle differenti modalità di adempimento dell'obbligazione primaria della difesa della patria. Essa non può esser soppiantata (ed è appunto «insostituibile»), ma può trovare soddisfazione in adempimenti di natura diversa (difesa non violenta, difesa passiva, eccetera). Fra questi, il servizio militare è il paradigma strumentale normale; e il servizio civile è il paradigma sostitutivo adatto agli obiettori. Proprio perché il servizio militare non è insostituibile.

La sostituibilità del servizio militare armato, e la pari dignità di adempimento del servizio civile chiude il quesito «se gli obiettori siano in conflitto con i doveri costituzionali» ⁽³⁾.

⁽³⁾ Non comprendo l'accanimento delle dispute intorno alla qualifica di sostitutivo o alternativo, riferita al servizio civile; una volta chiaro che il servizio civile è adempimento *aeque principalis* del dovere di difendere la patria, non dovrebbe far ombra il rammentare che, almeno sul piano storico, la legge 772 non sembra affatto dedicata a organizzare un servizio di difesa della patria. Se lo ha fatto, non l'ha fatto apposta.

Si trattò, *in primis*, di una legislazione di salvataggio (accompagnata, ricordiamo, anche da una amnistia), di fronte all'ingiustizia di punire gli obiettori come renitenti. Non fu neppure l'invenzione originale di un servizio comportante la dispensa dalla leva. Già la legge 8.9.1966 n. 1033 prevedeva la dispensa per coloro che prestassero la loro opera per due anni in un Paese in via di sviluppo extra europeo. Poi la legge 19.2.1970 n. 75, la legge 15.12.1971 n. 1222 e la legge 9.2.1979 n. 38 estesero queste formule di servizio volontario civile, prestato con obiettivi di solidarietà tra i popoli, con dispensa dal servizio militare. Tutte formule che, rispetto all'obbligo costituzionale della difesa

C) Se si intendesse il servizio civile come modalità alternativa di adempimento (*facultas solutionis*), la soluzione più coerente sarebbe quella di rimettere la scelta alla pura e semplice dichiarazione del soggetto. E proposte in tal senso sono state fatte, e vengono riprodotte in sede di riforma. Non può sfuggire, tuttavia, che tale immagine non ha più nulla a che vedere specificamente – se si conserva rigorosamente alle parole e ai concetti il loro senso originario – con l'obiezione di coscienza. L'automatismo e la sicurezza del risultato, infatti, toglierebbero la necessità persino di enunciare le ragioni della scelta, salvo l'aspetto coreografico del rito della *nuncupatio*.

Sul versante opposto, se si postula che le ragioni della coscienza debbano essere in qualche maniera «verificate» caso per caso, per distinguere (e trattare diversamente) i veri dai falsi obiettori, fatalmente sorgono difficoltà di ordine pratico. Non si può pensare che la cernita dei soggetti «da ammettere» rispetto a quelli da scartare avvenga con i criteri della selezione o del concorso, rispetto – poniamo – ad uno *standard* medio di profondità e serietà delle ragioni della coscienza. In questo genere di cose, gli ordini di grandezza sono qualitativi, non quantitativi. Un diritto che appartiene al dominio della libertà personale non può patire simili strettorie.

Il punto critico di ogni soluzione legislativa sta proprio qui: come evitare di comprimere (il diritto) senza rinunciare a discernere (il fatto). L'attuale legge n. 772 ricorre a un criterio di verifica «per categorie di

della patria, si pongono come esterne ai «limiti» che il secondo comma dell'art. 52 pone al servizio armato. Ma anche la previsione della dispensa per i giovani residenti in territori colpiti da gravi calamità e impiegati nell'opera della ricostruzione appartengono alla stessa prospettiva (vedi legge 30.11.1970 n. 953; legge 20.12.1971 n. 1155; legge 22.12.1980 n. 874; legge 14.5.1981 n. 219). Non è dunque necessaria, in sé e per sé, l'immagine di servizio civile «alternativo» finalizzato all'identico scopo della difesa della patria (si pensi, ad esempio, ad un volontario per l'aiuto ai Paesi del Terzo Mondo che, per ipotesi, rifiuta il concetto stesso di Patria, ritenendo Patria il mondo); anche se l'immagine è profondamente suggestiva, e vale a mettere in evidenza che la patria si difende anche e soprattutto sugli avamposti della solidarietà, la dove il costituente ha gettato il seme di una rivoluzione promessa (art. 3, 2° comma Cost.).

motivazioni» attinenti alla coscienza, incanalandole in un giudizio di delibazione che appare inteso a passare al vaglio ogni domanda, ogni vicenda, ogni caso come un fatto a se stante. È la via della verifica, «caso per caso» della ricorrenza di ragioni soggettive di coscienza (predefinite) per esser collocati fuori dei «limiti» dell'obbligatorietà del servizio armato.

Con questo sistema, il problema della coscienza, di per sè è risolto. Quel che segue, nella costruzione di un servizio civile sostitutivo da parte della legge, vale a chiudere il conto con il primo comma dell'art. 52 Cost.

D) Conclusivamente, si può dunque affermare che, nel nostro diritto positivo:

1) l'obiezione viene riconosciuta come un diritto, nel doppio significato del «diritto a obiettare» (posizione di libertà, senza che ciò significhi ostilità all'ordine giuridico) e diritto alla soddisfazione effettiva dell'esigenza manifestata;

2) è un diritto peculiare, però; è, appunto, un diritto «di coscienza». Riconosciuto, cioè in ragione della sua causa specifica. La libertà rispettata non è quella di prestare o di rifiutare ottemperanza immotivatamente, o scegliere un precetto alternativo; bensì quella che annuncia se stessa già previncolata da altre ragioni imperative (quelle della coscienza), che vengono manifestate, e che l'ordinamento ha promesso di non violentare. *De iure condito*, è così. Se proviamo mentalmente a cancellare la rilevanza dei motivi di coscienza, e siamo rigorosi, torniamo alla evanescenza del concetto di «obiezione» in senso specifico. O se conserviamo alla parola «obiettore» la funzione di identificare quelli che in foro interno scelgono il servizio civile per ragioni di coscienza, essi non sono più distinguibili esteriormente da quelli che nei confronti del servizio militare nutrono soltanto riluttanza o repugnanza;

3) è un diritto indissolubilmente legato all'esistenza, reale e selettiva, di specifici convincimenti interiori. La legge n. 772/72 ha limitato la rilevanza dei motivi alla sfera della religione e della filosofia, omettendo volutamente di parlare della politica. Religione e filosofia

sono le matrici considerate di quel convincimento etico che si pone alla coscienza come imperativo in conflitto con il comando giuridico positivo. È insomma una questione di conflitto «fra norme», simile a quello che ben conoscono gli studiosi del pluralismo (giuridico) quando due ordinamenti diversi si sovrappongono parzialmente su una materia comune.

Non si tratta dunque di una obiezione d'opinione; non è in gioco il dissenso sulle norme rifiutate, o la preferenza di un altro ordine giuridico o politico (esempio: disarmo unilaterale, anti-militarismo come strategia politica o metodo diplomatico, o altro);

4) è un diritto personale, o per così dire «personalizzato», nel senso che è difficile comprenderlo senza un qualche *intuitus personae*. Né viene messa in gioco la contrarietà alla guerra, alle armi, alla violenza dal punto di vista generale; ma solo la contrarietà all'uso personale delle armi.

La personalizzazione si riflette, in certa maniera, anche nell'organizzazione del servizio sostitutivo civile, che deve tenere in considerazione le motivazioni e le attitudini (area vocazionale).

5. Il momento critico, cruciale, il momento della verità (è proprio il caso di dire così) resta quello della diagnosi. Come discernere i «casi di coscienza»? la sincerità dalla simulazione? Chi deve dimostrare che cosa, e come? Le ipotesi di soluzione sono due:

a) l'autocertificazione soggettiva, che null'altro richiederebbe se non una professione esterna dei motivi di coscienza. I problemi del controllo, di per sé, non sarebbero saltati a piè pari, potendo il controllo intervenire in fase successiva (funzione di verifica). Come esiste una disciplina militare che accompagna il servizio di leva, così verrebbe posta una disciplina del servizio civile in grado di mettere alla prova *ex post* la sincerità dell'obiettore che ha richiesto quel servizio sostitutivo. E in questa prospettiva troverebbero ingresso le tematiche sul livellamento della «penosità» fra servizio militare e servizio civile, sulla durata, sulle modalità e località di espletamento, ecc.. È difficile tuttavia mantenere in evidenza le differenze concrete fra tale meccani-

simo e quello della pura e semplice «opzione» immotivata, che non ha più derivazione necessaria da ragioni di coscienza;

b) l'accertamento *ab extrinseco*, dedicato alla verifica preventiva, alla ricerca della verità oggettivabile; con le controindicazioni della sua difficoltà ben nota, della possibile disparità di trattamento fra caso e caso per ragioni banalissime legate all'inaffidabilità di strumenti introspettivi, con la sgradevolezza di un necessario esame e giudizio.

Il sistema della legge 772, che ha scelto la seconda via, è stato sottoposto a numerose critiche, a partire dal ruolo giocato dall'apposita Commissione incaricata di fornire al Ministro il parere (non vincolante, ma in sostanza decisivo, come si può bene intuire) per l'accoglimento o il rigetto dell'obiezione. Una cernita delle motivazioni di rigetto, ad esempio, mostra quale campo minato di opinabilità, di approssimazione, di contraddizione, o di apoditticità sia il rapporto fra gli elementi presi in considerazione e il fondamentale quesito della sincerità e fondatezza dell'obiezione. D'altra parte, i dati non possono essere di per sè gran cosa, quando sono per così dire dati «medi». Il certificato penale immacolato è prerogativa statistica della stragrande maggioranza dei cittadini, obiettori o no. Per contro, il certificato penale macchiato, fuori di casi particolarmente eloquenti, dice poco di una «storia di vita». Le «informazioni» (generalmente attraverso l'arma dei Carabinieri) possono risultare un modo di traslocare su altre spalle la fatica e la funzione di accertare quel che spetta alla Commissione. Il colloquio mette a contatto diretto col soggetto; ma quanto rivelano, e quanto invece manipolano le dinamiche psicologiche attivate da un interrogatorio?

Ciò che conta, tuttavia, è di sapere se la trafila percorsa dall'obietto-re è una sorta di esame di ammissione, nello spirito di un crivello, di un *test* selettivo, di una messa a prova delle sue ragioni fin che escano vittoriose, oltre ogni ragionevole dubbio; oppure una verifica negativa che nulla contrasta, smentisce, controindica, rispetto all'indicazione semplicemente enunciata dall'obietto-re.

6. È su questo punto specifico, che in pratica rappresenta il

crocevia dove la disciplina dell'obiezione di coscienza può assumere totale diversità di fisionomia, che incide la sentenza 24 maggio 1985 n. 16 del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria ⁽⁴⁾.

Quanto fosse reputata cruciale la questione dell'indagine, del suo metodo e del suo obiettivo, già risultava dall'ordinanza con la quale la sezione 4^a aveva rimesso la decisione all'Adunanza Plenaria: «Il quadro normativo relativo al riconoscimento dell'obiezione di coscienza esige che la domanda diretta ad ottenere il predetto riconoscimento non solo presupponga, in negativo, l'assenza di elementi ostativi, ma sia anche adeguatamente motivata in positivo, con ragioni religiose, filosofiche e morali, sulla cui fondatezza e sincerità gli organi amministrativi possono e debbono esercitare il loro vaglio, onde evitare che la prestazione del vero e proprio servizio militare sia elusa da chi, in realtà, non può considerarsi un «obiettore di coscienza». Sembra peraltro che tale vaglio, se limitato al solo tenore letterale della domanda e non esteso, in ogni caso, ad un'indagine diretta circa la personalità e le idee del richiedente, possa di fatto dimostrarsi non rispondente alle reali finalità perseguite dal legislatore. La delicatezza della complessa questione, le relative implicazioni di massima, nonché la potenziale ma concreta eventualità di contrasti giurisprudenziali inducono a rimettere la decisione all'Adunanza Plenaria».

E l'Adunanza Plenaria, con la sentenza in esame, ha deciso che «è illegittimo il diniego ministeriale del riconoscimento dell'obiezione di coscienza, se nella domanda, anche sulla falsariga di schemi stereotipi o modelli predisposti da associazioni o comitati, sia indicato il motivo

⁽⁴⁾ Cons. Stato, Ad. plenaria, 24.5.1985 n. 16, in *Foro it.* 1985, III, 285.

Tra le numerose note dei commentatori, vedi in particolare: R. VENDITTI, *Valutazione dei motivi dell'obiettore e reiezione della domanda di ammissione al servizio civile*, in *Giur. it.* 1985, III, I, 391; G. D'ELIA, *L'obiezione di coscienza ed i poteri della commissione di cui alla legge 772/72: un problema irrisolto*, in *Rass. Avv. Stato* 1985, 618; A. PUGIOTTO, *L'obiezione di coscienza al servizio militare tra l'immobilismo del legislatore e le accelerazioni della giurisprudenza*, in *Giur. cost.* 1985, I, 2013; G. RAMADORI, *Commenti e prospettive del dopo-sentenza*, in *Azione nonviolenta* 1985, n. 10,4; A. NOCELLA, *L'obiezione di coscienza oggi*, in *Rivista Militare* 1985 nn. 11-12.

addotto, purché rientrante tra quelli previsti dalla legge, anche senza nessuna prova della sua consistenza e affidabilità, la cui insussistenza è l'amministrazione che dovrà dimostrare».

Si tratta, come è agevole osservare, di un principio di eccezionale rilevanza, che ribalta l'orientamento metodologico precedentemente seguito dal supremo giudice amministrativo. Un nuovo «discorso sul metodo» che rovescia la prova, la sua ricerca, il suo onere, proprio in una materia dove l'accertamento «di fatto» appare dominante, essenziale.

La sentenza è costruita, per la gran parte del discorso narrativo ed esegetico, sull'analisi dei lavori preparatori, sulle sequenze di gestazione della legge, quasi con l'occhio di chi ne registra gli aspetti metamorfici. Le proposte, le dichiarazioni, i testi e i loro mutamenti, gli strati lessicali sovrapposti che hanno condotto alla stesura definitiva sono esplorati come se si avesse per le mani un problema di tipo evolutivo di norme che aggiustano la loro dimensione e svelano il loro senso secondo una prospettiva storica. L'anamnesi principia degli «antenati»: le due anime delle vecchie proposte che inseguivano la soluzione del problema su piste diverse, l'una battendo la via del «beneficio», l'altra quella del riconoscimento automatico.

Si sottolineano le modifiche della bozza originaria:

– i convincimenti «di cui sia stata fatta in precedenza manifesta professione», diventano i convincimenti semplicemente «professati dal soggetto»;

– la regola che «la commissione interroga il richiedente e procede a tutti gli accertamenti necessari in ordine alla fondatezza e alla sincerità dei motivi addotti dal richiedente» diventa quest'altra: «la commissione raccoglie e valuta tutti gli elementi utili ad accertare la validità dei motivi addotti dal richiedente». E ovviamente viene soppressa la norma sanzionatoria che faceva discendere la rinuncia presunta *juris et de jure* alla domanda dalla mancata comparizione all'interrogatorio senza giusto motivo.

E a far risaltare maggiormente il senso, già evidenziato, di quella *mens legis* che si costruisce attraverso i mutamenti del testo, la sentenza

richiama e trascrive in peso alcuni brani della relazione di maggioranza; e persino rievoca e valorizza la cornice e il clima e i contatti in seno ai gruppi politici, compresi quelli di opposizione, di entrambi i rami del parlamento, per desumerne che quell'accurata messa a punto del testo intese assicurare *in primis* un obiettivo: evitare ogni possibile forma di discriminazione fra gli obiettori. Sintomatica è la squalificazione dell'interrogatorio, sia come mezzo inidoneo in concreto a dare risultati attendibili, sia come pericolo di ingiusta sperequazione fra i soggetti interrogati in ragione della loro maggiore o minore preparazione culturale e capacità e chiarezza espressiva ⁽²⁾.

Sul piano dogmatico, la sentenza puntualizza:

a) che la disciplina giuridica vigente non è quella di un riconoscimento automatico, ma quella di una «ammissione a un beneficio», essendosi adottato, per scoraggiare i falsi obiettori, un sistema doppiamente selettivo, in ragione della maggior durata del servizio sostitutivo e della presenza della commissione;

b) entro questo ambito, però, è stata fortemente attenuata l'iniziale propensione a gravare il richiedente di oneri specifici (progressione dei convincimenti nella vita anteatta); inoltre si sono drasticamente limitati i poteri inquisitori della commissione, con la soppressione dell'interrogatorio;

c) tutto ciò che discrimina, o rischia di portare discriminazione fra i soggetti in rapporto al diverso livello culturale e intellettuale è un ingrediente estraneo al procedimento; un elemento intruso che ne va espulso;

⁽²⁾ In precedenza, l'insufficienza dell'enunciazione dei motivi era affermata nel contesto di una esigenza di verifica, che faceva dell'interrogatorio lo strumento privilegiato: «l'attendibilità dell'obiezione medesima» era giudicata «con particolare riferimento al tenore delle risposte fornite dall'interessato nell'interrogatorio». Cons. Stato, sez. 4, 29.2.1980 n. 806. In seguito, l'interrogatorio degrada a mera «facoltà discrezionale» (in una fattispecie di rigetto: Cons. Stato, sez. 4, 16.3.1982 n. 155), fermo restando il principio della legittima utilizzazione (Cons. Stato, sez. 4, 16.3.1982 n. 155), fermo restando il principio della legittima utilizzazione (Cons. Stato, sez. 4^a, 18.4.1983 n. 233) e il possibile rilievo negativo del rifiuto di colloquio o di chiarimenti (TAR Emilia Romagna 17.9.1981 n. 356).

d) i motivi di coscienza devono realmente sussistere: ma non è il richiedente che deve darne prova. Non è l'obiettore che deve riuscire convincente e persuasivo, quasi fosse gravato dell'onere probatorio positivo. Gli adempimenti che incombono all'obiettore sono semplicemente quelli elencati dalle norme regolamentari emanate dal governo, che il Consiglio di Stato vede sintonizzate con i principi espressi. A rigore, neppure più si potrebbe dire che essi rappresentino l'assolvimento di una «prova legale» delle condizioni di ammissione al beneficio: la prova, infatti, non è più un'incombenza del richiedente. L'elenco degli adempimenti del ricorrente, sotto il profilo formale (la domanda, il corredo dei documenti che l'interessato ritenga utile a sostegno dei motivi adottati) diventa la didascalia conclusiva e sufficiente di ogni adempimento richiesto, anche in tema di sostanza.

7. Ordunque, tutto ciò che vien richiesto sul versante soggettivo è la spendita di una domanda motivata. Si accettano anche domande prestampate; vale anche una firma su un modulo. Se sorge il dubbio che la domanda sia pretestuosa, che l'obiezione non sia autentica, che la coscienza non c'entri, spetta all'Ufficio verificarlo e dimostrarlo positivamente, perché l'istanza possa essere respinta. In sostanza, rispetto al tema della prova, siamo di fronte ad una radicale inversione dell'onere: ogni domanda deve essere accolta, tranne quella che positivamente e dimostratamente risulti infondata.

Ma c'è di più: il Consiglio di Stato usa una locuzione di portata anche più pregnante, quando rammenta che la Commissione non ha il compito di giudicare la profondità dei convincimenti e dei motivi allegati, ma solo la loro attendibilità, «anzi, meglio la loro non manifesta infondatezza». Il tecnicismo della frase, attinta al formulario dei dispositivi della Corte Costituzionale, si presta a distinguere le stesse fattispecie di dubbio da quelle di certezza negativa immediata; come a dire che non basterebbe il dubbio, ancorché ragionevole, o le indicazioni negative perplesse (cioè non univoche nell'immediato apprezzamento) per rigettare la domanda. Semmai, la costruzione delle risultanze negative, delle controindicazioni, dei dati e delle ragioni di

rifiuto, sono il frutto eventuale di una disamina istruttoria poggiata su elementi raccolti *aliunde* a cura dell'Ufficio. Cioché, nel momento conclusivo, il giudizio epicritico della Commissione sembra non prender più come bersaglio diretto l'autenticità dell'obiezione di coscienza (la sua sincerità, il suo esser frutto di reali ragioni «di coscienza»), investigata alla luce della forza persuasiva delle ragioni fornite dal richiedente, ma solo la pertinenza e la congruenza dei motivi espressi con quegli «altri dati» che vengono *aliunde* raccolti. Una comparazione, dunque; un accostamento e una verifica estrinseca di compatibilità: e solo quando dai predetti elementi esterni risultino «inconsistenti» i motivi e «pretestuosa» la domanda, essa potrà essere respinta.

Nell'ultima parte della decisione, quasi con l'aria di chi, rileggendosi, teme di essere andato forse al di là dell'intenzione (e in realtà, il meccanismo descritto della «sufficienza della domanda non manifestamente infondata» assomiglia a un *passepourtout*), il Consiglio di Stato tiene a precisare che l'oggetto su cui cade il giudizio non è certo la sola «formula della domanda», ma sono invece «i riscontri», cioè i dati significativi desumibili «dagli elementi a disposizione». Il passo non brilla per chiarezza. Dal punto di vista logico, ci si dovrebbe attestare almeno su un punto: che sia la domanda (formula), sia gli elementi diversi raccolti in sede istruttoria non sono altro, di per sè, che tracce, indizi, percorsi per arrivare all'*id quod interest*: l'accertamento che si è di fronte davvero ad una «obiezione di coscienza» nel senso voluto dalla legge. E il senso voluto dalla legge, quello fatto palese dalle parole, è che l'obiezione è una dichiarazione di contrarietà «in ogni circostanza all'uso personale delle armi per imprescindibili motivi di coscienza» (art. 1, 1° comma, legge 772), «attinenti ad una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali professati dal soggetto» (art. 1, 2° comma, legge 772). Se le parole della legge son meglio d'ogni perifrasi, e se la Commissione deve servire a qualcosa, la sua fatica è utile solo se ci «azzecca» – verrebbe da dire – sul punto che interessa; cioè se specificamente arriva alla disamina di «sincerità e fondatezza (art. 3, 1° comma, legge 772) dei motivi».

Ma, una volta che il Consiglio di Stato denuncia come erronea la

tesi che spetti alla Commissione «valutare in positivo il grado di profondità dei convincimenti e dei motivi allegati», se ne deve dedurre che sincerità e fondatezza sono di per sè reputate sussistenti in via presuntiva, senza bisogno di dimostrazione; e che a smentirle, semmai, è invece necessaria una prova contraria; e una prova contraria così forte da far risultare «al di là di ogni ragionevole dubbio, la pretestuosità della domanda di ammissione al beneficio».

Così l'obiezione, come «fatto interiore» trascolora in «dichiarazione» di obiezione. La forza dei motivi, la loro cogente esigenza etica sul piano soggettivo, il nesso con la scelta fatta, lasciano il campo alla «corrispondenza» dei motivi espressi a qualche voce del catalogo dei «motivi ammessi» (religione, filosofia, morale). Ne deriva così, di riflesso, una diversa rilevanza del problema stesso dei «riscontri»: la domanda non abbisogna affatto di riscontri per essere accoglibile; viceversa, per poterla respingere occorreranno tali riscontri contrari da fare apparire la domanda manifestamente infondata ⁽⁶⁾.

8. Ci si può chiedere, a questo punto, che cosa in futuro debba e possa fare la Commissione; quale sia la sorte della prassi dell'interrogatorio; quali siano le fonti alle quali attingere *aliunde* i dati necessari a verificare l'eventuale presenza di cause ostative, al di là della verifica dei precedenti penali o delle tradizionali informazioni dei Carabinieri.

⁽⁶⁾ Qualche ulteriore attenzione esige, sul piano tecnico, il principio dell'inversione dell'onere della prova. Il vizio ravvisato nei provvedimenti di diniego annullati dall'Adunanza Plenaria, è stato colto proprio come «vizio di motivazione»; ed è singolarmente significativo il trascorrere dell'attenzione dai motivi dell'obiettore ai motivi del Ministro. Il primo deve soltanto dichiarare, il secondo deve dimostrare e persuadere. Le fattispecie concrete affrontate possono aiutare a capire un poco di più: un trascorso giovanile (danneggiamento) finito in perdono giudiziale, in un caso, e una condanna revocata in appello, in un altro caso, non sono stati giudicati motivi persuasivi per squalificare la sincerità e la fondatezza della domanda di obiezione.

Si finisce così per assegnare alla commissione una funzione accertativa sulle «cause ostative», mancando prova delle quali la domanda deve essere accolta. Coticché tutti i decreti ministeriali che facciano riferimento alle carenze probatorie della domanda risultano viziati da illegittimità.

Circa le fonti, nonostante ogni sforzo di fantasia, è difficile ipotizzare la raccolta di altri dati che non quelli del certificato penale, o quelli registrati in pratiche amministrative; gli uni e gli altri poco significativi, per gli scopi ripromessi. Una macchia, una devianza nel periodo adolescenziale, non è di per sé contraddittoria con la maturazione della coscienza verso l'obiezione, in una stagione della vita dove i cambiamenti interiori, nel bene e nel male, possono essere repentini. D'altra parte, gli elementi estrinseci ⁽⁷⁾ spesso appaiono grezzi; e il ripiego sulle informazioni dei Carabinieri finisce per delegare ad essi la parte più delicata dell'indagine. Circa l'interrogatorio, c'è chi ravvisa nella stessa enfasi posta dal Consiglio di Stato sulla sua esclusione normativa dall'ambito dei mezzi istruttori, un divieto implicito di farvi ricorso. A mio giudizio, anche se non ripescato esplicitamente (e pur in presenza di una reale sottolineatura, in narrativa, della vicenda della soppressione dell'interrogatorio, nell'*iter* formativo della legge) esso non è affatto vietato. È solo fortemente svalorizzato. Tutto quel che il Consiglio dice circa il colloquio si limita a riportare un brano dell'introduzione del relatore di maggioranza, esprime «la convinzione dell'inopportunità di insistere sulla disposizione che imponeva alla commissione costituita per giudicare la fondatezza delle domande, di interrogare gli obiettori: si trattava infatti di una norma di carattere prevalentemente formale e che dal punto di vista sostanziale, non avrebbe permesso di conseguire i risultati sperati, ma avrebbe potuto dar luogo ad una sperequazione, ingiustificata e ingiustificabile, tra i richiedenti forniti di una certa cultura, i quali non avrebbero avuto alcuna difficoltà ad esprimersi in termini chiari e convincenti, e quelli invece privi di un bagaglio culturale adeguato».

Non è vero dunque che il colloquio «non possa più» essere utilizzato. Vero è, tuttavia, che non è più possibile concepire il

(7) Si veda, ad esempio, la rilevanza data a fatti come la richiesta di prestar servizio nei Vigili urbani, fattispecie giudicata da TAR Emilia Romagna 3.1.1983 n. 1; vedi il commento di A. LAZZARO, in *Giur. it.* 1985, III, I, 425-430.

procedimento come una sessione di esame, il cui elaborato – e la conseguente «valutazione» dell'aspirante – si traduca in un verbale di domande e di risposte.

O meglio: la funzione di «esame» affidata alla Commissione è in qualche misura irrinunciabile: ma ciò che si passa al vaglio non è l'uomo, o la parola dell'uomo (specchio, oppure maschera, del suo interiore pensiero), ma la formale dichiarazione di obiezione, il suo contenuto genericamente plausibile, e poi i dati, gli oggetti e le circostanze del foro esterno che il soggetto non ha alcun onere di palesare. L'enorme forza innovativa della sentenza deve essere letta così, come radicale mutamento del principio dell'esame introspettivo della coscienza altrui (quasi un «esame di coscienza», sarebbe il caso di dire: col responso-voto «ammesso/respinto»), dirottato su un esame estrinseco di soli dati oggettivi, e per giunta limitatamente alla loro forza ostativa invincibile.

Si può esser d'accordo o dissentire, ma una lettura in termini così netti è l'unica coerente con il nucleo della decisione. Diversamente, se si conserva la prospettiva che la legge n. 772 esiga invece un accertamento positivo di coscienza (pur lasciando per intero l'onere della prova a carico dell'amministrazione), mi sembrerebbe di vedere nel rifiuto a priori dello strumento del colloquio una specie di disperazione dell'intelligenza. *In rerum natura*, non c'è fra gli esseri umani nessun modo migliore di comunicare, di farsi capire, di verificare i convincimenti, che il dialogo, il linguaggio. La preferenza per i parametri meccanici, i punteggi fissi, i calcoli automatici, tradisce in fondo la diffidenza negli uomini ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ L'ironia sull'immagine caricaturale di un «tribunale delle coscienze» è troppo facilmente vincente. Ma un conto è stabilire che quel che passa nel cuore dell'uomo non merita d'esser trafilato tra le rozze presse burocratiche; un altro conto è decidere se conserva qualche importanza «sapere», almeno, se nel cuore dell'uomo vi è una obiezione, oppure un'altra cosa; e in caso positivo, se vi siano strumenti comunicativi

9. Le conseguenze di questo mutamento interpretativo fanno sorgere spontaneamente alcuni quesiti, di grande importanza culturale, oltretutto giuridica. L'obiezione di coscienza è un diritto soggettivo? E inoltre: se la decisione del Consiglio di Stato (applaudita o criticata che sia) rappresenta un punto di non ritorno, quale indirizzo dovrà seguire il legislatore in sede di riforma della legge n. 772?

Sono note le differenze fra diritto soggettivo perfetto e interesse legittimo; la manualistica amministrativa sull'argomento è sterminata. Credo tuttavia che l'interesse alla qualificazione di un determinato istituto sia povera cosa e sterile fatica, se alla ricostruzione dogmatica non corrisponde una disciplina delle concrete situazioni umane coerente con le affermazioni di principio.

Ciò vale proprio per gli enunciati di «diritto soggettivo», a cominciare da quelli più solenni e più intensi. L'universo della nostra quotidiana esperienza è inflazionato di diritti proclamati, sicuramente perfetti, anzi perfettissimi, essenziali, inviolabili, garantiti. E al tempo stesso irrealizzati. Nella Costituzione sta scritto il diritto al lavoro, all'istruzione, alla salute, eccetera; ma è la concreta risposta alle esigenze che vi si esprimono, ciò che decide se quei diritti «esistono» davvero (cioè sono soddisfatti) oppure sono *flatus vocis*. Vi sono persino leggi dedicate, in sostanza, ad un previsto e regolato fallimento della realizzazione dei diritti primari: si pensi al diritto alla vita, e alla sua (denegata) tutela nel periodo che precede la nascita.

Ora, quando si parla di «diritto della coscienza», si tocca appunto una delle fondamentali esigenze umane, e chiamarla «diritto soggettivo» interessa soprattutto nel momento in cui se ne assicura il rispetto. Più che il modo con cui lo definisce, conta il modo con cui il legislatore «tratta» questo diritto. La propensione a qualificare come diritto soggettivo perfetto l'obiezione di coscienza, va crescendo; ma il modo

diagnosticamente efficaci. Chi vuol ricostruire il diritto di obiezione come un diritto soggettivo perfetto (un diritto della personalità) non può prescindere da questo irriducibile momento identificativo.

con cui è regolamentato positivamente l'istituto, secondo la legge n. 772/72 è quello di un interesse legittimo. La sentenza del Consiglio di Stato n. 16 del 1985 acuisce, indirettamente, il problema della coerenza fra l'intuizione del diritto della coscienza e il regolamento dell'interesse (filtrato in una procedura di accertamento per l'ammissione a quello che resta definito come un beneficio).

Sul piano culturale più diffuso, sembra ormai penetrato nella coscienza collettiva, dopo un inizio di diffidenza, un certo *favor* per l'obiezione, o almeno una simpatia, che ne riconosce i valori civili ⁽⁹⁾.

I fondamenti normativi remoti, si potrebbe dire così, dell'affermazione del diritto soggettivo della coscienza, vengono generalmente individuati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (artt. 3 e 18), nel Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 18). Inoltre, il Parlamento Europeo ha votato il 7.3.1983 una Risoluzione (G.U. Eur. 14.3.1983 n. 68/1), nella quale si afferma che «la salvaguardia della libertà di coscienza implica il diritto di rifiutarsi di compiere il servizio militare armato, nonché quello di ritirarsi da tale servizio per motivi di coscienza». La Commissione sui Diritti Umani dell'ONU ha votato l'1.3.1987 una Risoluzione nella quale chiede agli Stati di riconoscere che l'obiezione di coscienza è un «legittimo esercizio del diritto alle libertà di pensiero, coscienza e religione». Sono voci di grande autorevolezza.

⁽⁹⁾ Secondo F. RADAELLI, *Un servizio civile, poco civile*, in *Discussione*, 1985, fasc. 45, p. 31, si osserva un decisivo coinvolgimento su questi temi da parte dell'opinione pubblica, ma anche di diversi settori politici di orientamento ideologico vario. «Come ridare fiato al movimento di chi preferisce parlare di affermazione anziché di obiezione di coscienza» propone M. PELLEGRINO, in *Lavoro italiano*, 1985, fasc. 37, p. 15. Per E. CUCCODORO (*Parametri costituzionali di equilibrio tra obiezione di coscienza e prestazione del servizio militare in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, fasc. 2, p. 444-476) un efficace fondamento ad una teoria giuridica in materia di obiezione si collega all'ipotesi di disciplinare l'adempimento dell'obbligo con il ricorso ad una prestazione diversa o alternativa rispetto a quella comune. L'obiezione di coscienza va intesa come diritto soggettivo del cittadino, al quale può essere offerta da parte dello stato una opzione civile di pari dignità rispetto alla ferma militare.

Viene affermato inoltre generalmente il fondamento costituzionale di tale diritto nell'ordinamento interno (Cost. artt. 2, 19, 21). L'obiezione di coscienza viene iscritta tra i diritti a protezione costituzionale, annoverandosi tra quelli che l'art. 2 riconosce come inviolabili (e pone in correlazione ai doveri inderogabili di solidarietà) pur senza espressa menzione, intendendosi tale art. 2 come dotato di sua naturale forza espansiva ⁽¹⁰⁾.

Sul piano più strettamente esegetico, con diretto riferimento alla normativa introdotta dalla legge n. 772/72, gli autori che affermano trattarsi di diritto soggettivo fanno leva sull'argomento che alla pubblica amministrazione non viene attribuito alcun potere discrezionale in senso stretto. Se vi è un residuo di discrezionalità, questa è meramente tecnica, non certo amministrativa. E questo è il sintomo che si è in presenza, di solito, di un diritto soggettivo. D'altra parte, il vincolo all'attività della pubblica amministrazione (cui spetterebbe soltanto di accertare la ricorrenza dei requisiti di sincerità e fondatezza della domanda) non risulta posto nell'interesse pubblico. È irragionevole pensare che nella legge 772 si intenda tutelare l'organizzazione militare (quasi drenando i soggetti «inidonei») anziché la libertà di coscienza del soggetto.

Infine, la stessa possibilità che un tale diritto soggettivo venga affievolito da un provvedimento della pubblica amministrazione, degradandosi in interesse legittimo, non ha ragione di verificarsi in materia di obiezione di coscienza, proprio per la resistenza opposta dalla natura del diritto in questione, facente parte del c.d. «nucleo duro» delle libertà costituzionali ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ È la nota tesi di BARBERA, *Principi fondamentali*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, 1975, 66; vedi MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1976, II, 1143. Una singolare coincidenza ravvisa P. FLORES D'ARCAIS (*Una prima mossa da vero garante: al quirinale da difensore civico?*, in *Messaggero*, 1985, fasc. 189, p. 3) nella grazia concessa dal presidente Cossiga ad alcuni detenuti per obiezione di coscienza quale esordio di un capo dello Stato che afferma di volersi qualificare come garante della costituzione.

⁽¹¹⁾ R. VENDITTI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa e civile*, in *Giur. it.* 1985, 4, 73. A. PUGIOTTO, *Alcuni problemi di tutela giurisdizionale in tema di obiezione di coscienza al servizio militare*, in L. CARLASSARE (a

Si può ben dire che il Consiglio di Stato ha dato una grossa mano ai sostenitori della tesi del diritto soggettivo, con la sua decisione. Non si può dire, però, che quella del diritto soggettivo fosse l'opinione del Consiglio di Stato. Esso ha affermato chiaramente, in apertura, che delle due prospettive (quella del beneficio e quella del diritto) la legge n. 772/72 ha adottata la prima. Ora, la parola «beneficio», in tema di diritti soggettivi perfetti, è certamente una parola stonata. Beneficio è ciò che arreca un vantaggio in più rispetto al dovuto; beneficio è, almeno, sintomo di *jus singulare*. In realtà la sostituzione del servizio militare con il servizio civile è un «traguardo» che il soggetto trova al termine di una procedura di ammissione, nella quale egli si introduce quando è già arruolato, mediante una domanda, su cui si apre una istruttoria, nella quale si fa una cernita e una valutazione di elementi per la formulazione di un parere, e infine l'emissione di un decreto.

Ognuna delle parole sottolineate rappresenta un argomento, per chi avversa la tesi del diritto soggettivo, per affermare che ci si trova nel pieno territorio degli interessi legittimi. La materia è trattata, positivamente, come quella degli interessi legittimi. La discrezionalità è ridotta,

cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova 1988, 133 ss. Inoltre, l'obiezione come diritto entra sempre di più nel linguaggio comune dei «media». S. BRUGNOLINI (*Il popolo*, 1985, fasc. 230, p. 3), nel sottolineare il valore civile dell'obiezione di coscienza al servizio militare, commenta un disegno di legge in materia, che si basa sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza come diritto della persona e punta ad un diverso sistema di verifica della sincerità dell'obiezione. G. FONTANELLI (in *Lavoro italiano*, 1985, fasc. 35, p. 10), afferma che l'obiezione di coscienza è un vero atto di libertà di pensiero, una questione di maturità e di civiltà ma la legge che la tutela è ormai da rivedere da cima a fondo. Sul punto che l'obiezione di coscienza non deve essere considerata come una concessione della p.a., ma deve essere riconosciuto che è un diritto soggettivo, G. MARCUCCI (*L'unità*, 1985, fasc. 206, p. 7). Di «sistema non alternativo, ma concorrente», per la difesa della Patria, in sede di revisione della legge, parla P. CACCIA (intervista in *Il popolo*, 1986, fasc. 43 p. 7). La visione non riduttiva della difesa della patria (esposta anche a pericoli di altro tipo che le aggressioni armate) e lo spirito di solidale abnegazione che accompagna l'obiezione, sono concetti ripresi da P. BELLINI, *Per la patria non solo soldati*, in *Corriere della sera*, 1986, fasc. 135, p. 2.

ma permane almeno nella valutazione delle cause ostative (che è il punto decisivo, ancorché residuale), rimessa al libero giudizio della Commissione. Ovviamente, non si tratta di una libertà capricciosa, bensì sottomessa alla logica (ma «tutti» gli atti, discrezionali o dovuti, sono soggetti alla logica, all'imparzialità, alla regola della corretta amministrazione, cfr. art. 98 Cost.).

La sentenza in esame si colloca al bivio fra le due definizioni. Se si ritiene che il riconoscimento dell'obiezione di coscienza ha la sua fonte nella legge n. 772/72, allora bisogna dire che la disciplina positiva attuale ricalca quella tradizionalmente riservata agli interessi legittimi. Ma una volta che la discrezionalità è ridotta a zero, come accade in conseguenza del principio di automatismo pratico (salva la smentita di prove contrarie irrefutabili su cause ostative) adottato dal Consiglio di Stato, allora una definizione della posizione soggettiva come interesse legittimo rivela la sua incoerenza. Tanto più se si riflette che l'ammissione al beneficio non sarebbe nemmeno più legata sul piano pratico alla verifica della sincerità e fondatezza dei motivi, ma alla presa d'atto di una avvenuta «dichiarazione».

In questo modo, però, la legge n. 772/72 perde il ruolo di fonte del diritto ad obiettare, e diventa piuttosto un ambito dove quel «preesistente» diritto (che dovrebbe promanare direttamente da altra fonte, cioè in sostanza dalla stessa Costituzione, in via diretta) viene regolato e limitato. Se invece si continua a sostenere che l'obiezione di coscienza è un diritto «introdotto» nel nostro ordinamento dalla legge n. 772/72, ci si trova in una ambiguità senza uscita. Il punto cruciale è se si debba ancora distinguere tra quelli che «sono» obiettori e quelli che «si dichiarano» obiettori, (in un contesto dove la dichiarazione di comodo è efficace come quella autentica); con l'avvertenza che è vano rispondere di sì, se poi si pensa che non c'è un «modo» di efficace discernimento, e se ne squalificano i tentativi.

È necessario, insomma, togliere il piede da una delle due scarpe: è giusto trattare l'obiezione di coscienza come un diritto soggettivo perfetto (un diritto della personalità), purché in ragione dell'identificazione (almeno) del rifiuto come autentico motivo di coscienza. Senza

intromissione, s'intende, senza pretendere di discuterli; magari senza neppure sapere se son buoni o cattivi motivi: ma identificarli come «motivi di coscienza», questo è irrinunciabile. Se invece si preferisce la soluzione pratica dell'automatismo del servizio civile «su domanda», svincolato da problemi di coscienza, si dovrà regolamentare un gioco di pure «preferenze» di soggetti che di per sè non avrebbero nessuna ragione di repugnanza etica per il servizio militare; configurandosi così un interesse pubblico (non confliggente con diritti inviolabili, per l'ipotesi che si è posta, appunto) ad evitare la potenziale abolizione del servizio militare, che per l'attuale Costituzione resta obbligatorio.

10. Una riforma dell'attuale legge n. 772/72 viene auspicata da molti. Le suggestioni che possono promanare, per il legislatore, dalla sentenza del Consiglio di Stato in esame, sono certamente quelle di una semplificazione procedurale (ci si può attendere l'abolizione della Commissione) e fors'anche di codificazione preventiva delle cause ostative all'accoglimento. Io mi auguro una semplificazione anche del linguaggio definitorio (nostalgia del parlar chiaro: perché non dire, ad esempio, «rifiuto del servizio militare per ragioni di coscienza», anziché tortuose perifrasi?).

Sulla codificazione delle cause di esclusione non c'è soluzione che non sia criticabile ⁽¹²⁾. Gli errori del passato non dovrebbero essere ostativi, se emendati. Forse prenderà maggior spazio, anziché l'aspetto di rifiuto (del servizio armato), l'aspetto di positiva scelta e d'impegno (del servizio civile), con la diffusione del nuovo e più pregnante concetto di difesa della patria ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ P. CACCIA, «Obiettori: sei punti che innovano», in *Il popolo*, 1986, fasc. 274, p. 1-2 illustra il contenuto di un testo unificato da lui sottoposto all'esame dell'apposito comitato ristretto, ponendone in risalto gli aspetti maggiormente innovativi, e si sofferma anche sul ruolo svolto dagli enti presso cui vengono utilizzati gli obiettori nello svolgimento del servizio civile.

⁽¹³⁾ P. PIETROSANTI, *Obiettore senza macchia*, in *Il manifesto*, 1987, fasc. 31, p. 3, nel commentare la proposta di riforma, sostiene che il diritto di obiettare verrebbe

Quanto agli obiettori, credo che la messa a punto in sede giuridica del loro *status*, in modo più rispettoso, più dignitoso, più ordinato e organizzato, sia una doverosa componente equalizzatrice del trattamento dovuto al cittadino *optimo jure* e non per benevolenza. Ma se i «motivi» finissero per uscire totalmente di scena, fuori dell'attenzione della legge, spetterebbe allora proprio agli obiettori rivitalizzarli e rinfrescarli, dentro se stessi, per non esser ridotti in ranghi amorfi e indistinguibili, là dove la scelta di servizio non proviene dal capriccio o dalla convenienza, ma dal dovere che antecede il diritto ⁽¹⁴⁾.

ridotto, mediante l'esclusione di coloro che siano stati condannati per qualunque reato, esclusi i delitti colposi, e di coloro che siano stati sottoposti a misure di prevenzione.

⁽¹⁴⁾ R. ORFEL, *Le due città: un vero servizio civile*, in *Il mattino*, 1987, fasc. 25, p. 3, suggerisce un capovolgimento dei criteri militareschi che reggono la disciplina della difesa della patria nei nostri tempi. La sua proposta è che i giovani dei due sessi prestino un servizio gratuito, della durata di un anno, in favore della società, dando vita in tal modo a un grande «servizio nazionale» all'interno del quale troverebbero spazio le diverse opzioni (compresa quella militare).

ALTRE PROBLEMATICHE GIURIDICHE
A) IN TEMA DI OBIEZIONE DI COSCIENZA

OBEDIENZA ALLA LEGGE E OBIEZIONE DI COSCIENZA

di EMANUELE ROSSI (*)

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra la regola generale dell'obbedienza alla legge e le ipotesi di obiezione di coscienza del soggetto. – 2. Le (possibili) reazioni dell'ordinamento: obiezione di coscienza *secundum* e *contra legem*. L'obiezione di coscienza al servizio militare come obiezione *secundum legem*. – 3. segue: Prospettive *de iure condendo* per l'obiezione di coscienza al servizio militare.

1. «Per comprendere che cosa s'intende per disobbedienza civile» (e perciò anche per obiezione di coscienza) «bisogna partire dalla considerazione che il dovere fondamentale di ogni persona soggetta ad un ordinamento giuridico è il dovere di obbedire alle leggi» ⁽¹⁾. Da questa prospettiva si ritiene opportuno prendere le mosse per sondare alcuni possibili aspetti del rapporto tra obbedienza alla legge ⁽²⁾ e

(*) Ricamatore di Diritto pubblico nell'Università di Trento.

⁽¹⁾ BOBBIO, *Disobbedienza civile*, in BOBBIO-MATTEUCCI-PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, 1982, 338. Ma v. già, in modo altrettanto chiaro, ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative* diretta da Brunialti, V, Torino, 1980, 956: «Principio fondamentale di uno Stato giuridico è l'obbedienza alla legge. Come violarla espone il cittadino ad una condanna sia patrimoniale, sia personale, così l'uniformarvisi costituisce una garanzia assoluta».

⁽²⁾ Il termine *obbedienza* sembra preferibile, nell'ottica in cui ci si muove, a quello di *fedeltà* (che compariva nella primitiva richiesta di comunicazione), dato il carattere complesso e polisenso di quest'ultimo, altresì riassuntivo di valori etico-politici, e riferito dal dettato costituzionale (art. 78) alla Repubblica e perciò solo mediatamente

obiezione di coscienza sia in termini generali, sia più limitatamente con riferimento all'obiezione di coscienza al servizio militare.

Presupposto essenziale dunque perché un ordinamento giuridico possa esistere e svilupparsi è quello secondo il quale le regole da esso poste siano obbedite: senza di che le norme giuridiche perderebbero la loro forza cogente, e significato assai scarso avrebbero la previsione di sanzioni nel caso di inadempimento e l'allestimento di un apparato organizzativo creato per applicarle. Questa è la ragione «per cui un potere che pretende di essere legittimo incoraggia l'obbedienza e scoraggia la disobbedienza: mentre l'obbedienza alla legge è un obbligo, la disobbedienza è un illecito e come tale variamente punita»⁽³⁾. Tutto ciò acquista più pregnante significato all'interno di forme di stato che, come la nostra, si caratterizzano come stato di diritto e, ancor più, come stato democratico, ove la legge, «espressione della volontà generale»⁽⁴⁾, rappresenta il momento più alto (inferiore soltanto alla

alla legge. Su queste problematiche v. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 129 ss., e ora PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza*, Napoli, 1986, 107 ss. ed *ivi* (in part. nota 97) richiami alla precedente letteratura.

⁽³⁾ BOBBIO, *op. cit.*, 338. Nello stesso senso v. CAMPBELL, *La morale della disubbidienza alla legge*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1967, fasc. IV, 657. Contrario ad una siffatta impostazione del problema sembra essere P. BELLINI nella relazione dal titolo *L'obiezione di coscienza nel sistema delle libertà fondamentali* tenuta nel corso del Seminario su *Aspetti giuridici dell'obiezione di coscienza al servizio militare e sul servizio civile oggi in Italia*, tenuto a Roma il 5 dicembre 1985 ed una cui sintesi è riportata in P. CONSORTI, *Per una nuova legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Il tetto*, 1987, 127 ss. Secondo quanto riportato in merito alla relazione richiamata, «l'obiezione di coscienza non è pertanto da vedersi come un atto di disobbedienza alla legge, perché l'unica regola che la legge deve garantire è la libertà e non la possibilità di obiettare».

⁽⁴⁾ L'espressione, com'è noto, si deve a CARRÉ DE MALBERG, *La loi expression de la volonté générale*, Paris, 1931. V. problematicamente su questo aspetto, fra gli altri, PRISCO, *op. cit.*, 63 ss., secondo il quale ritenere che la legge sia espressione della sovranità popolare e perciò anche del singolo è una *fictio iuris*, «della quale in vario modo la Costituzione ha fatto giustizia», che motiva tale affermazione con l'attenuazione del carattere rappresentativo dell'ordinamento operata dall'carta costituzionale e con la stessa crisi della forza di legge. Tali considerazioni, di grande interesse ed attualità, non valgono tuttavia a nostro parere a far venir meno la forza rappresentativa

fonte costituzionale nei sistemi a costituzione rigida) delle regole che la società liberamente dà a se stessa, garanzia per il cittadino, anche nei confronti dell'esercizio del potere pubblico, dei diritti in essa riconosciuti.

Certo, come è stato dimostrato ⁽⁵⁾, la presenza di una Costituzione comporta un mutamento di qualità all'obbligatorietà della legge, introducendo uno sdoppiamento di significati della legalità: alla forza obbligatoria della Costituzione («che riflette una credenza di razionalità rispetto al valore») si affianca, ma in rapporto di reciproca autonomia, la forza obbligatoria della legge («che rispecchia, invece, una credenza di razionalità rispetto allo scopo»). Pur in tale prospettiva, tuttavia, e con questa necessaria precisazione, non viene meno in modo assoluto l'obbligatorietà (anche) della legge, la quale resta un valore dell'ordinamento, ma non valore di uniforme spessore, sempre uguale a se stesso indipendentemente dal modo con cui è quella data. Se infatti tra gli obiettivi di fondo di una democrazia vi è la ricerca del consenso, sarà l'«obbedienza consenziente» ⁽⁶⁾, fondata sul consenso pieno e consapevole dei soggetti, a rappresentare il valore più alto cui un ordinamento deve tendere nel rapporto con i consociati. Esso si muoverà, pertanto, preferenzialmente nel richiedere un'adesione convinta alle proprie regole, imponendo solo in un momento successivo il valore cogente della legge, e quindi il dovere di obbedire ad essa non in forza dell'adesione al suo contenuto ma in quanto tale, e cioè perché legge.

della legge, la quale è e resta, subordinatamente alla Costituzione, atto normativo superiore ed il cui raggio d'azione, pur in presenza di una Costituzione rigida, continua ad avere portata generale. Ciò che si determina nella legge, piuttosto, a seguito della vigenza di una fonte costituzionale sovraordinata, è il venir meno per essa dell'onere del valore, così da porla in una posizione di autonomia rispetto alla Costituzione in quanto indipendente dal valore: così MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984, 124.

⁽⁵⁾ MEZZANOTTE, *op. cit.*, 121 ss.

⁽⁶⁾ La definizione, insieme alle classificazioni successive, è ripresa da PASSARIN D'ENTREVES, *Legittimità e resistenza*, in *Studi sassaresi*, III, *Autonomia e diritto di resistenza*, Milano, 1983, 35.

Ma adesione convinta presuppone un procedimento di comparazione interno al soggetto tra lo (o gli) scopo(i) che la legge intende perseguire e il (o i) valore(i) interni al soggetto. Solo a seguito di tale comparazione (la quale presuppone a sua volta l'esistenza di un sistema di valori proprio di ogni individuo, fondamento e fine del pluralismo ideologico garantito nella nostra Costituzione) il soggetto sarà in grado di attribuire alla legge un'obbedienza «consenziente» e non invece un'obbedienza «formale» (data meccanicamente e senza neppure porsi il problema dell'interna adesione o meno) o addirittura un'obbedienza dettata esclusivamente dalla volontà di evitare le sanzioni previste dalla legge. (7).

Se detta comparazione rappresenta perciò un fine per l'ordinamento, di essa l'ordinamento stesso dovrà accettare il rischio e le possibili conseguenze: che la comparazione conduca cioè ad un risultato di segno negativo, nel senso di un contrasto tra i valori (e perciò le prescrizioni) contenuti nella legge ed i valori della coscienza individuale. In tali ipotesi prende forma nel soggetto il presupposto che sta alla base dell'obiezione di coscienza, là dove tale contrasto si riveli insanabile se non attraverso una disobbedienza esplicita – e dotata di quei caratteri che concordemente si applicano all'obiezione di coscienza, quali in primo luogo la pubblicità ed il valore testimoniale (8) – al

(7) Su queste classificazioni v. ancora PASSARIN D'ENTREVES, *op. cit.*, 35 ss. Per completezza, possiamo ricordare altre due motivazioni all'obbedienza che, sebbene a nostro parere non integralmente condivisibili, meritano tuttavia considerazione. Entrambe sono riportate da CAMPBELL, *op. cit.*, 668 e consistono, la prima, nell'astenersi da atti di disubbedienza pubblica *propter vitandum scandalum vel turbationem* (ed è l'argomento dedotto dal *Critone* di Platone); la seconda, nel presumere il legislatore maggiormente informato *quia reguntur altiori consilio et possunt habere rationes subditis occultas*.

(8) V. in tal senso BOBBIO, *op. cit.*, 338; PASSARIN D'ENTREVES, *op. cit.*, 36; VENDITTI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare*, Torino, 1981, 43 ss.; BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza*, in *Dir. eccl.*, 1983, I, 326; PRISCO, *op. cit.*, 131; ZANCHETTA, *Scelte e orientamenti giurisprudenziali in tema di obiezione di coscienza e disobbedienza civile*, in *Questione giustizia*, 1987, 282.

contenuto precettivo della legge, attraverso quindi l'attribuzione di prevalenza alla *lex poli* sulla *lex fori* ⁽⁹⁾.

Prima parziale conclusione sul tema cui si riferisce la presente comunicazione è pertanto questa: e cioè che per l'ordinamento – in cui l'obbedienza alla legge è un valore, e lo è soprattutto allorché questa sia accompagnata da consenso – l'obiezione di coscienza non si configura (soltanto) come elemento negativo, di disgregazione dell'assetto normativo e sociale ⁽¹⁰⁾, ma rappresenta altresì positivamente il sintomo di una maturazione della coscienza dei cittadini, presupposto essenziale per ottenere dagli stessi un'obbedienza effettivamente consenziente.

Un ordinamento sarà tanto più democratico e conforme ai propri scopi, allora, nella misura in cui, pur tollerando ed anzi promuovendo in linea di principio l'obiezione di coscienza, ne saprà limitare le manifestazioni attraverso il consenso ottenuto ai precetti da esso posti ⁽¹¹⁾. Detto questo, va però realisticamente osservato che ben difficilmente potrà darsi ad una legge un consenso convinto da parte di tutti i consociati: ed allora alla «regola» stabilita ben potranno prevedersi obbedienze non convinte (ma positivamente ispirate all'imperatività

⁽⁹⁾ L'espressione è di BERTOLINO, *op. cit.*, 443.

⁽¹⁰⁾ Sottolinea il carattere di contrasto e rottura assunto dall'obiezione di coscienza nell'ambito del sistema normativo MONETA, *Obiezione di coscienza ed esigenze religiose del cittadino*, in *Scritti in memoria di Domenico Barillaro*, Milano, 1982, 312.

In senso contrario v. invece BERTOLINO, *op. cit.*, 327, secondo il quale «l'obiezione vera presenta una contropartita positiva al rifiuto dei valori tradotti dalla norma giuridica. Al modello di vita sociale assunto dalla maggioranza, l'obiettore intende sostituirci un altro e additare una via diversa per realizzare una più pacifica convivenza umana». Analogamente v. VENDITTI, *op. cit.*, 44; CATTELAÏN, *Obiezione di coscienza all'Esercito e allo Stato*, trad. it., Milano, 1976, 41 ss. Secondo PRISCO, *op. cit.*, 132, l'obiezione di coscienza «nella sua forma pura, lungi dall'essere un comportamento sovversivo è piuttosto "un comportamento di stabilizzazione sociale"».

⁽¹¹⁾ V. così pure PASSARIN D'ENTREVES, *A chi obbedire? Obbedienza e resistenza in una società democratica*, Milano, 1970, 228, secondo il quale «col rinunciare ad imporre la volontà della maggioranza alla minoranza dissenziente, quando non sia minacciata la stessa convivenza pacifica dei suoi membri, una società democratica dà prova non di debolezza ma di forza».

della legge) o, nei casi di conflitto insanabile, disobbedienze esplicite. Il problema allora si sposta, focalizzandosi su queste ipotesi che devono ritenersi, lo ripetiamo, assolutamente particolari e in certo senso eccezionali rispetto alla regola generale in quanto rientranti in un contesto complessivo di obbedienza alle leggi: l'obiezione di coscienza non si pone infatti per il soggetto come contestazione complessiva dell'ordinamento né del sistema di valori su cui esso si fonda ⁽¹²⁾.

2. Riguardo all'obiezione di coscienza, l'ordinamento ha due possibili soluzioni principali ⁽¹³⁾: riconoscere, in fattispecie individuate, la possibilità per determinati soggetti di non ottemperare al contenuto precettivo della legge prevedendo, eventualmente ⁽¹⁴⁾, la prestazione di

⁽¹²⁾ In tal senso v. ZANCHETTA, *op. cit.*, 283 e, assai chiaramente, CAMPBELL, *op. cit.*, 657, che opportunamente distingue «tra la questione dell'obbligo generale di ubbidienza e la questione del soggetto, il quale accetta in linea di massima l'autorità del sistema legislativo, ma ritiene ingiusta una regola particolare che fa parte di tale sistema».

Che l'obiezione di coscienza di cui si sta parlando non possa intendersi come opposizione complessiva al sistema è confermato in modo a nostro parere definitivo dalla *ratio* giustificatrice della stessa che si rinviene nella convertibilità dei doveri pubblici: in tal senso v. già LOMBARDI, *op. cit.*, 303 ss.; VENDITTI, *op. cit.*, 45 ss.; ed ora F. MARZANO, *Libertà costituzionali, obiezione di coscienza e convertibilità dell'obbligo di leva*, Napoli, 1987.

⁽¹³⁾ Oltre alle due espresse nel testo, sono possibili altre soluzioni in qualche modo intermedie, quali ad esempio il ritenere che l'obiezione di coscienza in senso psicologico possa operare o come causa di giustificazione o come causa di attenuazione del (o dei) reato(i) commesso(i) con il gesto di obiezione: su questi problemi, e per gli opportuni richiami, v. PALAZZO, *Obiezione di coscienza*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, XXIX, Milano, 1984, 548 ss.

⁽¹⁴⁾ Il carattere meramente eventuale della prestazione alternativa rispetto a quella rifiutata per motivi di coscienza si deduce dall'attuale regolamentazione legislativa dell'obiezione di coscienza all'aborto (art. 9 legge 22 maggio 1978 n. 194), per la quale non è prevista alcuna attività sostitutiva.

In una visione complessiva, però, la previsione di una prestazione sostitutiva sembra necessaria per evitare disparità di trattamento tra obiettori e non, ed anche per impedire un uso strumentale dell'obiezione di coscienza. In questo senso v. PRISCO, *op. cit.*, 151; F. ONIDA, *Contributo ad un inquadramento giuridico del fenomeno delle obiezioni di coscienza*, in *Dir. eccl.*, 1982, I, 241. Eccessiva ci sembra però la posizione di

un comportamento alternativo; oppure, non riconoscere la legittimità di un comportamento obiettorio sanzionando l'inottemperanza alla stregua di qualsiasi altra disobbedienza. Nel primo caso si tratterà di un'obiezione di coscienza *secundum legem*, laddove il conflitto improprio di doveri – derivante dall'antinomia di norme appartenenti ad ordinamenti diversi ⁽¹⁵⁾ – è riconosciuto e risolto dal legislatore offrendo al cittadino l'opportunità di scegliere *legalmente* o il comportamento «principale» o quello conseguente alla scelta di obiezione; nel secondo caso l'obiezione di coscienza si configura invece come obiezione di coscienza *contra legem* ⁽¹⁶⁾ (altrimenti definita diritto di resistenza ⁽¹⁷⁾, obbedienza passiva ⁽¹⁸⁾, disobbedienza civile ⁽¹⁹⁾); ove il conflitto è risolto (non dal legislatore, che ad esso resta indifferente, ma) dal soggetto il quale, con il gesto di disobbedienza, accetta le conseguenze sanzionatorie stabilite dalla legge al fine di testimoniare la propria contrarietà alle scelte dell'ordinamento.

Tralasciando questa seconda ipotesi, che si configura come diritto *extra ordinem* e di fronte al quale l'ordinamento non può che restare in posizione neutrale, non potendo esso né negarlo (in quanto libertà di fatto) né riconoscerlo (per il principio di non-contraddizione) ⁽²⁰⁾, sarà

GARINO, *Obiezione di coscienza*, voce del *Novissimo Digesto*, App. V, Torino, 1984, 339, il quale ritiene necessaria sempre «una sanzione, una pena in senso lato, comunque un onere per l'obietto».

⁽¹⁵⁾ Sulla nozione di conflitto improprio e sull'inquadrabilità all'interno di tale categoria dell'obiezione di coscienza v. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1963, 381; BARATTA, *Antinomie giuridiche e conflitti di coscienza*, Milano, 1963, 8. Analogamente v. LOMBARDI, *op. cit.*, 297 nota 410; BERTOLINO, *op. cit.*, 328; PALAZZO, *op. cit.*, 530 nota 8.

⁽¹⁶⁾ La definizione è di LOMBARDI VALLAURI, *Bioetica, potere, diritto*, in *Jus*, 1984, 72.

⁽¹⁷⁾ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1976, 149-150; PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Bologna-Roma, 1984, 90. Colloca l'obiezione di coscienza all'interno del fenomeno della resistenza passiva alle leggi e agli ordini dell'autorità ONIDA, *op. cit.*, 229.

⁽¹⁸⁾ PASSARIN D'ENTREVES, *op. cit.*, 36.

⁽¹⁹⁾ BOBBIO, *op. cit.*, 338; nonché ZANCHETTA, *op. cit.*, 282.

⁽²⁰⁾ Esempiare in tal senso è l'impostazione di CAPOGRASSI, *Obbedienza e coscienza*,

opportuno concentrare l'attenzione sulla prima «forma» di obiezione di coscienza, anche per il contesto tematico del convegno in cui questa comunicazione si colloca. Con l'obiezione di coscienza *secundum legem* l'ordinamento, oltre a quanto già espresso, opera per così dire un mutamento di qualità dell'obbedienza⁽²¹⁾, accettando la divergenza ideologica del soggetto ed offrendogli la possibilità di un'obbedienza alla legge che non significhi automaticamente disobbedienza alla propria coscienza (come invece sarebbe se l'unica scelta possibile fosse quella «principale»). A seguito del riconoscimento legislativo, la posizione dell'obiettore viene a configurarsi come in certo senso intermedia: egli obbedisce sì alla legge (ed in tal senso potrebbe ritenersi non più o non propriamente obiettore⁽²²⁾); ma attraverso un comportamento legittimato da un'*eccezione* legislativa⁽²³⁾, e legittimato solo in quanto

in *Opera omnia*, V, Milano, 1959, 203, di cui val la pena riportare le nitide affermazioni, espressione quanto mai lucida delle antiche – ma in certa misura sempre attuali – ragioni di Antigone: «le coscienze, che disobbediscono perché non aderiscono all'ordinamento, non possono pretendere che l'ordinamento le giudichi con i loro criteri, appunto perché sarebbe considerare come cessato e non più esistente proprio quell'ordinamento che combattono, cioè che anche per esse esiste. Non possono pretendere, e del resto non pretendono: pretendono anzi l'opposto. Non vogliono essere né assolute né perdonate: attestazione di altri ordini e di altri valori esse sono, quasi si direbbe, invocazioni di sacrificio! E perciò c'è qui un perfetto accordo nel perfetto disaccordo. Le coscienze, che obbediscono ad altri valori, e non accettano il criterio di valore dell'ordinamento, si pongono come negative, e come negative l'ordinamento le giudica e le tratta».

(²¹) Così espressamente PRISCO, *op. cit.*, 68. Sottolinea il carattere non distruttivo ma innovativo dell'obiezione di coscienza, in quanto atto che mira in ultima istanza a mutare l'ordinamento e non a disintegrarlo (come invece la disobbedienza comune) BOBBIO, *op. cit.*, 338.

(²²) Secondo alcuni, una volta riconosciuta dal legislatore l'obiezione di coscienza perderebbe la propria carica profetica ed il valore testimoniale, sì da far dubitare che essa possa ancora coerentemente definirsi come obiezione (la quale sarebbe tale, perciò, soltanto se l'unica scelta possibile *ex lege* fosse quella per così dire principale): v. in tal senso LOMBARDI VALLAURI, *op. cit.*, 72; ONIDA, *op. cit.*, 235; BERTOLINO, *op. cit.*, 327.

(²³) Sottolinea il carattere di *eccezionalità* rispetto alla *regola* (seppur entrambe previste dalla legge) ONIDA, *op. cit.*, 235.

conseguente ad una dichiarata e/o provata obiezione di coscienza al comando «principale». Di questa «doppia natura» dell'obietto- re occorrerà tener conto relativamente a conclusioni che potranno trarsi circa il tema che qui interessa. Per il momento basterà segnalare come l'obiezione di coscienza al servizio militare si colloca nel nostro ordinamento, dal 1972 in poi, come obiezione di coscienza *secundum legem*, almeno per quanti accettano di svolgere il servizio civile o (ma questo con gravi perplessità, seppur su diverso piano) il servizio militare non armato: tale riconoscimento, se da un lato può significare il venir meno per l'obiezione di coscienza del «valore profetico, eroico, che la garantiva di fronte alla società precedentemente rispetto al suo riconoscimento»⁽²⁴⁾, tuttavia ne legittima la presenza nell'ordinamento, con ciò legittimando i comportamenti coerenti con essa tenuti dagli obiettori.

Viene da chiedersi a questo punto quale sia il fine che intende perseguire la legge che riconosce in una determinata fattispecie il diritto ad obiettare: e tale interrogativo sollecita, ancor prima, la soluzione al problema di quale possa intendersi il fine ultimo perseguito dall'obietto- re con il proprio comportamento. A tale riguardo si possono distinguere due obiettivi non necessariamente alternativi: in primo luogo, come già detto, la volontà di manifestare il contrasto tra i propri personali convincimenti ed i valori (o fini) perseguiti dalla legge; in secondo luogo, e insieme, la volontà di modificare l'imperativo contenuto nella legge, che l'obietto- re intende combattere non perché in contrasto solamente con la propria coscienza, ma con valori etici da esso ritenuti inaccettabili e pericolosi per la società tutta. Avendo di mira soltanto il primo obiettivo, l'obietto- re non contesta la validità generale della scelta dell'ordinamento, ma afferma soltanto la propria particolare e personale scelta di valori contraria, (come nel caso, ad esempio, di chi rifiuta le trasfusioni di sangue in virtù di proprie

⁽²⁴⁾ ONIDA, *op. loc. ult. cit.*

convinzioni religiose ⁽²⁵⁾, o di chi rivendica il diritto a non lavorare in particolari giorni della settimana sempre per motivi religiosi ⁽²⁶⁾); con anche il secondo obiettivo, invece, l'obiettore mira all'eliminazione per tutti dell'imperativo, adoperandosi per sostituire, com'è stato detto, «al presente della norma il futuro della profezia» ⁽²⁷⁾.

Questo ulteriore fine sembra caratterizzare da sempre e istituzionalmente l'obiezione di coscienza al servizio militare ⁽²⁸⁾ in quanto il rifiuto di un servizio armato non può significare il venir meno per il soggetto del dovere di solidarietà e del dovere di difesa dalla patria che di quello rappresenta un'espressione ⁽²⁹⁾: colui che obietta al servizio militare,

⁽²⁵⁾ V. sul punto CRISAFULLI, *In tema di emotrasfusioni obbligatorie*, in *Dir. soc.*, 1982, 556 ss.; ed ora ROMBOLI, *Commento all'art. 5*, in *Commentario al codice civile* (a cura di Scialoja e Branca), Bologna, 1988.

⁽²⁶⁾ L'esempio, insieme alla distinzione che si riporta, è fatto da ONIDA, *op. cit.*, 229-230. Per ulteriori esempi v. MONETA, *op. cit.*, 340 nota 57, che prospetta i casi, tra gli altri, di un attore cinematografico che si rifiuti di girare scene contrarie al suo sentimento religioso o di un cattolico osservante delle direttive pontificie in tema di controllo delle nascite che potrebbe sollevare obiezione di coscienza rispetto all'assegnazione ad un reparto di un'industria dove si fabbricano contraccettivi. Per un elenco di circostanze relativamente alle quali si sono verificate ipotesi di obiezione di coscienza, con particolare riferimento all'ordinamento statunitense, v. ONIDA, *op. cit.*, 226.

⁽²⁷⁾ Così BERTOLINO, *op. cit.*, 327. In parte diversa, ci pare, è la ricostruzione operata da ZANCHETTA, *op. cit.*, 282 ss. che contesta la distinzione, da taluno proposta, tra obiezione di coscienza e disobbedienza civile come fondata sui diversi fini (morale la prima, politico la seconda) propri delle due forme di disobbedienza. Per ZANCHETTA, infatti, «anche quando l'azione sia posta in essere da un singolo l'obiettivo non è mai quello di far restare l'azione circoscritta, bensì – quantomeno – di essere di esempio e di rendere la propria azione diffusa» (*ibid.*, 283).

⁽²⁸⁾ Così ritiene anche ONIDA, *op. cit.*, 223; e VENDITTI, *op. cit.*, 44, secondo il quale la presa di posizione dell'obiettore, «dettata da un'esigenza superiore, si presenta come ispirata dalla preoccupazione dell'interesse dell'intera comunità, alla quale egli indica una via diversa di servire». Analogamente v. anche MARZANO, *op. cit.*, 20, secondo cui gli obiettori al servizio militare «pongono a base oggettiva del rifiuto la pretesa immoralità della guerra moderna, cui il servizio militare servirebbe da preparazione».

⁽²⁹⁾ V. in tal senso, e definitivamente, Corte cost. 24 maggio 1985, n. 164, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1203. In precedenza v. BERTOLINO, *op. cit.*, 334. Relativamente all'inquadramento della difesa della Patria nel generale principio di solidarietà v.

infatti, non ignora né rifiuta il problema della difesa del proprio Paese, né pone i valori della propria coscienza al di sopra di quella. Al contrario, egli mira con il proprio comportamento ad un sistema di difesa diverso da quello ritenuto (almeno per il momento) prevalente, ponendo perciò la propria scelta di obiezione al servizio di un sistema di difesa diverso, alternativo a quello militare perché caratterizzato dall'assenza di impiego delle armi e perciò dell'uso della violenza. Al fine «individuale», l'obiettore al servizio militare accompagna un fine di cambiamento complessivo, senza il quale la sua scelta apparirebbe comportamento individualistico ed anti-sociale, come modo di sfuggire al diritto-dovere di solidarietà e perciò scelta in contrasto con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale ⁽³⁰⁾. Tale duplicità di fini è stata definitivamente riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 164/85 là dove si afferma che il servizio sostitutivo civile «non si traduce assolutamente in una deroga al dovere di difesa della patria, ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato».

A seguito di tale decisione, infatti, non solo il servizio civile acquista dignità piena come strumento legittimo di difesa della patria, ma

LOMBARDI, *op. cit.*, 298; MORTATI, *op. cit.*, 1038; GARINO, *op. cit.*, 341; PIZZORUSSO, *op. cit.*, 192.

Tende invece a distinguere la solidarietà dal dovere di difesa della Patria, qualora quest'ultima venga intesa nel senso di «una cerchia di prossimo coincidente con i confini dello Stato» JEMOLO, *Il diritto positivo e i diritti della coscienza*, in *Giur. it.*, 1964, II, 92, che ritiene l'obiezione di coscienza principio politico e non (come invece la solidarietà) principio etico.

In senso del tutto divergente v. poi MARZANO, *op. cit.*, 19 ss., secondo la quale il comportamento dell'obiettore «non può non apparire egoistico in quanto anche se dettato dall'alto precetto evangelico della non violenza, tuttavia tende a sostituire ad una valutazione oggettiva un convincimento personale, nuocendo così al bene comune»: conseguentemente, tale atteggiamento «risulta antigiuridico e viola il dovere inderogabile di solidarietà sociale sancito dall'art. 2 Cost.» (*ibid.*, 47).

⁽³⁰⁾ Sulle finalità solidaristiche – e non egoistiche – anche dell'obiezione di coscienza al servizio militare v., per tutti, VENDITTI, *op. cit.*, 44.

assume altresì il valore testimoniale di scelta indicante un obiettivo complessivo di mutamento della difesa nazionale.

Ci si potrebbe chiedere a tale ultimo proposito se questo secondo fine potrebbe legittimamente porsi senza il primo, se cioè il fine «sociale» o «politico» così precisato possa essere perseguito senza e indipendentemente dal contrasto con i valori della propria coscienza. Tale prospettiva, che può porsi evidentemente soltanto *de iure condendo* stante l'attuale impossibilità – *ex art. 1, legge n. 772/1972* – di optare per un servizio civile prescindendo da una scelta personale e radicale di obiezione di coscienza, e che avrebbe come conseguenza lo sganciamento del servizio civile dall'obiezione di coscienza (almeno come collegamento necessario), sembra però trovare ostacolo nell'art. 52, 2° comma, Costituzione. Se infatti è vero che a fronte del generale obbligo di prestare il servizio militare si ammette la possibilità per il legislatore di porre limiti, questi potranno derivare (soltanto) da principi costituzionali tali da giustificare una comparazione con il fine di cui l'obbligo è espressione. E se tali principi costituzionali sono facilmente rinvenibili per l'obiezione di coscienza (gli artt. 2, 19, 21 solo per citare i principali), non sembrano esserlo invece per il caso in cui il soggetto voglia affermare con il servizio civile un modo di difesa diverso, indipendentemente dal contrasto con i principi della propria coscienza. Ciò non significa tuttavia ritenere impossibile, anzi ci sembra auspicabile, un ripensamento sulla norma dell'art. 52, 2° comma, Cost. che possa condurre ad una revisione costituzionale: di ciò paiono ormai maturi i tempi, superati i timori e le preoccupazioni di cui quella disposizione è espressione⁽³¹⁾. Risulta per lo

⁽³¹⁾ La previsione dell'obbligatorietà del servizio militare rispondeva – secondo l'intenzione del costituente – alla necessità da un lato di unificare il Paese (anche attraverso l'incontro tra i giovani soggetti alla leva (v. in tal senso l'intervento dell'on. Sullo in *Atti Assemblea costituente*, seduta 20 maggio 1947, 1804); in secondo luogo per evitare un «esercito di pretoriani» (come affermò l'on. Bencivenga, *id.*, 19 maggio 1947, 1788) che avrebbe posto in pericolo l'affermarsi e il consolidarsi della democrazia (cfr. l'intervento dell'on. Giolitti, *id.*, 20 maggio 1947, 1822). Per una ricostruzione sul punto v. F. PINTO, *Forze armate e Costituzione*, Venezia, 1979, 27 ss.

meno singolare, sotto quest'aspetto, che a fronte di intenzioni riformatorie pressoché quotidianamente sbandierate, e che investono ogni più riposto angolo della carta costituzionale, sia proprio questa norma a rimanere baluardo inattaccabile del testo del 1948.

3. Vediamo a questo punto di raccogliere le considerazioni fin qui svolte riportandole al profilo dell'obiezione di coscienza al servizio militare.

Secondo quanto già affermato relativamente alla distinzione tra obiezione di coscienza *contra legem* e quella *secundum legem*, l'obiezione di coscienza al servizio militare si pone oggi come espressione del secondo tipo e, per i modi e le forme con cui essa *ex lege* n. 772/72 si configura, rappresenta (*rectius*: deve rappresentare) in primo luogo un modo di difesa della Patria. Ciò pone alcuni interrogativi sulla qualità e sulla collocazione in tale ambito di molti degli attuali servizi civili esistenti, fino ad interrogarsi sui criteri adottati dal Ministero della difesa per stipulare convenzioni e sull'utilizzazione da parte degli enti convenzionati degli obiettori. Ma ancor più a fondo, viene da chiedersi se il concetto attuale e così dilatato di difesa della patria sia ancora capace di esprimere significati almeno in certa misura omogenei o se esso non equivalga ormai ad un generico benessere e progresso complessivo del Paese cui già si riferisce l'art. 4, 2° comma, Cost. e che in ogni caso è cosa diversa – almeno nelle intenzioni del costituente – dal concetto che voleva affermarsi con l'art. 52, 1° comma, Cost.

In secondo luogo, la conformazione del rapporto così delineato tra obiezione di coscienza e obbedienza alla legge comporta la collocazione del servizio civile, conseguente ad una scelta di obiezione di coscienza, non tra i *modi* bensì tra i *limiti* dell'obbligo di prestare il servizio militare, come definitivamente riconosciuto dalla sent. n. 113/1986 della Corte costituzionale⁽³²⁾. Ciò significa che lungi dal rappresentare un modo di esercizio della medesima attività, il servizio civile si

⁽³²⁾ Corte cost. 24 aprile 1986, n. 113, in *Giur. cost.*, 1986, I, 635.

configura come alternativo (assai più che sostitutivo) al modo di difesa della patria perseguito con il servizio militare. Dal che consegue la forte carica alternativa che dovrebbe caratterizzare l'attività di servizio civile: alternativa alla difesa armata del Paese ed espressione convincente di un sistema non violento di difesa. Quanto ciò sia concretamente realizzabile non è facile dire: ma è probabilmente proprio su questo piano, più che sulla ricerca ideale dei motivi soggettivi interni alla coscienza dell'individuo, che il servizio civile potrà dispiegare in futuro la propria carica profetica e di cambiamento.

Terza conseguenza di quanto detto è che la scelta del servizio civile si pone nel nostro ordinamento non come scelta libera ma come scelta condizionata: condizionata appunto alla dichiarazione di obiezione di coscienza e cioè di contrasto tra valori personali e valori che stanno alla base del servizio militare. Ciò non potrà che essere così anche in futuro fino a che si riterrà per il nostro Paese la difesa armata come preferenziale e perciò «normale», e quella non armata come eccezionale e derogatoria rispetto alla prima: un cambiamento di prospettiva, peraltro favorito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, pur dovendo passare – secondo quanto già detto – attraverso una riforma costituzionale dell'art. 52, potrebbe rendere la scelta di servizio civile non necessariamente collegata ad una scelta di obiezione di coscienza e perciò, secondo la terminologia accolta, realmente incondizionata.

Ma anche restando nell'ottica attuale, non sembra necessario ed automatico ricercare criteri che permettano all'ordinamento di verificare nel soggetto il collegamento tra obbedienza alla regola generale (l'obbligo di prestare il servizio militare) e obbedienza a valori personali. Come si sa, tali criteri sono comunemente individuati o in via presuntiva (quali ad esempio la maggior durata del servizio civile) o in via diretta, attraverso l'esame della sincerità degli intendimenti del soggetto. Riguardo ad essi, com'è noto, la legge attuale adotta l'originale soluzione di non scegliere l'uno o l'altro, ma di prevederli entrambi, così creando una situazione che senza ottenere effettiva e chiara serietà di intenti, si rivela il più delle volte discriminatoria nei confronti degli obiettori.

Ma una volta eliminata tale stortura, le prospettive che potrebbero aprirsi consigliano di proseguire su una linea di tendenza già indicata dal legislatore in diversa occasione. Allorché infatti, relativamente all'obiezione di coscienza del medico nel procedimento di aborto di cui all'art. 9 legge 22/5/1978 n. 194, si è ritenuta sufficiente la dichiarazione del soggetto attestante il proprio conflitto interno senza prevedere forme di esame né diretto né indiretto (con il conseguente esonero dall'esercizio delle pratiche abortive) si è introdotto un principio che a noi pare applicabile anche all'obiettore di coscienza al servizio militare, per il quale, oltre tutto, è previsto un servizio alternativo non contemplato invece nell'altra ipotesi. Ciò permetterebbe altresì di eliminare in primo luogo, forme di esame che lungi dall'offrire una conoscenza reale delle convinzioni dell'individuo (né potrebbe essere diversamente) si rivelano altresì lesive della dignità sia di chi esamina che di chi è esaminato⁽³³⁾; ed in secondo luogo forme presuntive che si traducono spesso in fattori di discriminazione particolarmente grave tra chi può permettersi un maggior numero di mesi senza lavorare e chi invece tale opportunità non può concedersi⁽³⁴⁾ ⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ In senso conforme, sul punto, VENDITTI, *op. cit.*, 68 ss., cui si deve la definizione di «tribunale delle coscienze» attribuita alla commissione ministeriale; PRISCO, *op. cit.*, 141.

⁽³⁴⁾ Così, ancora, VENDITTI, *op. cit.*, 74 ss.

La posizione di chi (GARINO, *op. cit.*, 341) ritiene la maggior durata del servizio alternativo necessaria al fine di valutare la serietà dei motivi adottati sembra non doversi condividere – almeno nei termini di necessità – soprattutto a seguito della soluzione legislativa adottata relativamente all'obiezione di coscienza del medico nel procedimento di aborto, ricordata nel testo. Se infatti il maggior «sacrificio» per la prestazione alternativa fosse necessario ad evitare disparità di trattamento e perciò violazioni del principio costituzionale d'eguaglianza, la disciplina introdotta dall'art. 9 legge n. 194/1978 dovrebbe considerarsi incostituzionale: cosa che è stata negata, seppure indirettamente, da Corte cost. 21 maggio 1987, n. 196, in *Gazzetta ufficiale*, 1^a serie speciale, 17 giugno 1987, n. 25.

Merita considerazione il fatto che delle cinque proposte di legge, presentate nel corso della X legislatura, di modifica della legge n. 772/72, due di esse (la proposta presentata alla Camera dei deputati il 24 novembre 1987 dai deputati Ronchi ed altri, e

Condizione essenziale perché tutto ciò avvenga è, però, che il servizio civile alternativo abbia quei contenuti di serietà e di utilità sociale tali da evitare una sua utilizzazione per fini che nulla hanno a che vedere con l'obiezione di coscienza.

In tale direzione, l'impegno congiunto degli organi dello Stato e

la proposta presentata in Senato il 22 luglio 1987, dai senatori Ceccatelli ed altri) stabiliscono un'eguale durata per il servizio civile rispetto a quello di leva; mentre delle altre tre (che fissano tutte un periodo maggiore di tre mesi) una (quella presentata alla Camera il 2 luglio 1987 ad iniziativa dei deputati Caccia ed altri) giustifica la maggior durata con la necessità di far partecipare gli obiettori a corsi addestrativi (art. 7), mentre un'altra (proposta presentata alla Camera il 23 luglio 1987 dai deputati Rodotà ed altri), contiene l'affermazione – in sede di relazione – che «una profonda riforma del servizio militare che ne elimini gli aspetti inutilmente afflittivi supererà l'esigenza di una ferma differenziata». L'ultima proposta, che prevede anch'essa una maggior durata di tre mesi per il servizio alternativo, è stata presentata alla Camera il 3 luglio 1987 dai deputati Fincato ed altri.

Convieni sul principio della «pari gravosità» tra comportamento rifiutato e prestazione sostitutiva ONIDA, *op. cit.*, 241, il quale ritiene che detta parificazione debba ottenersi «bilanciando opportunamente *gradevolezza, durata, pericolosità* della prestazione medesima».

Contrario ad una parificazione temporale tra servizio militare e servizio civile è PRISCO, *op. cit.*, 142 ss., secondo il quale la maggior durata del servizio civile vale a sottolineare in modo immediatamente percepibile il carattere «profetico» dell'obiezione, allontanando dalla pratica chi vi si accosti per motivi di opportunismo.

(³⁵) Sembra opportuno segnalare come l'accoglimento della prospettiva enunciata implicherebbe alcune conseguenze in ordine a taluni aspetti oggetto di vivaci dibattiti: in primo luogo, si affermerebbe l'opzione verso il riconoscimento automatico dell'obiezione di coscienza; in secondo luogo si escluderebbe – nei fatti – la possibilità di selezionare in base a particolari ed individuati motivi, anziché su altri, l'obiezione di coscienza, lasciando sostanzialmente al soggetto la valutazione di *quali* motivi possano fondare la scelta di obiettare.

Favorevoli all'automaticità dell'ammissione a svolgere il servizio civile sono, tra gli altri, LOMBARDI, *op. cit.*, 309 (in quanto l'obiezione si muove nel campo della convertibilità dei doveri pubblici e non invece in quello dell'esenzione); MARTINES, relazione dal titolo *Profili costituzionali dell'obiezione di coscienza*, svolta al Seminario su *Aspetti giuridici dell'obiezione di coscienza*, cit. (che peraltro propone, per evitare inconvenienti che potrebbero sorgere, la fissazione annuale di un numero massimo di obiettori); P. RESCIGNO, *Leggi, regolamenti e convenzioni nella disciplina dell'obiezione di coscienza*, *ibid.*

della società civile potrebbe permettere il passaggio ad una fase nuova dell'obiezione di coscienza al servizio militare nel nostro Paese, realizzando una scelta di civiltà per un ordinamento in egual misura attento alla realizzazione degli obiettivi suoi propri e rispettoso della coscienza dei cittadini al cui servizio quegli obiettivi sono posti.

NORME PENALI IN TEMA DI OBIEZIONE DI COSCIENZA AL SERVIZIO MILITARE

di MAURO MELLINI (*)

SOMMARIO: 1. Le funzioni delle norme penali in tema di obiezione di coscienza al servizio militare. – 2. L'effettività della loro applicazione. – 3. L'art. 8 comma 2° come *reato di addotto motivo*. Profili di illegittimità costituzionale. – 4. La necessità di una riforma legislativa, anche alla luce delle conseguenze derivanti dalla sentenza 113/1986 della Corte Costituzionale. – 5. L'irrazionale esecuzione delle pene per obiezione di coscienza.

1. In un convegno che sembra tutto imperniato sul servizio civile sostitutivo e sulla sua prestazione, promosso da un'organizzazione che ampiamente si avvale degli obiettori chiamati al servizio civile, parlare delle norme penali sull'obiezione di coscienza, e cioè essenzialmente dell'obiezione c.d. totale e del trattamento che le è riservato dalle leggi non è fuori tema.

Non si può inquadrare esattamente il servizio sostitutivo, ed a maggior ragione l'obiezione di coscienza che esso presuppone, se non si inquadrano esattamente le norme penali che sanzionano l'obiezione di coscienza «non ammessa» oltreché, ovviamente, quelle che sanzionano la violazione degli obblighi dell'ammesso alla prestazione del servizio civile.

(*) Avvocato.

L'obiezione di coscienza ad un obbligo penalmente sanzionato, quale è quello alla prestazione del servizio militare, finisce per essere delimitata quale istituto giuridico e praticamente contenuta e «fronteggiata» dall'ordinamento e dall'organizzazione nella quale l'obbligo cui è fatta obiezione è prestato o attraverso le norme stesse che ordinariamente sanzionano l'obbligo (nella specie: le norme che puniscono la mancata presentazione alle armi o il rifiuto di obbedienza all'imposizione di intraprendere il servizio con concrete forme di adesione) oppure con norme speciali che prevedono e sanzionano l'obiezione di coscienza in quanto tale ed in quanto non «ammessa», cioè riconosciuta come valida al fine di determinare l'esenzione dal servizio militare attraverso l'assegnazione al servizio civile.

Nel nostro ordinamento, a seguito della legge del 1972, si è scelta la seconda soluzione, anche se non è del tutto esatto affermare che il reato specificamente previsto dalla legge 772/1972 sia definibile come un «reato di obiezione di coscienza non autorizzata» e ciò per talune particolarità della fattispecie penale disegnata dall'art. 8 comma 2°.

2. Occorre dire che, oltre che ai fini in precedenza indicati, quelli cioè di meglio individuare l'essenza giuridica, la portata ed i limiti dell'obiezione di coscienza per così dire «ammessa», la normativa penale con le sue singolarità e, diciamolo subito, le sue incongruenze e le sue contraddizioni anche con il dettato costituzionale, ha una rilevanza non indifferente per la sua applicazione effettiva, che riguarda ogni anno il caso di centinaia di giovani, per la stragrande maggioranza Testimoni di Geova. Una percentuale non indifferente del lavoro dei Tribunali Militari è oggi rappresentato dai processi per «rifiuto qualificato del servizio militare». Si può affermare senza timore di esagerazione che se i Testimoni di Geova non accettassero di farsi processare praticamente in blocco, con processi più che sommari, riprodotti al ciclostile, il sistema penale militare scoppierebbe, non essendo certamente in grado di affrontare un numero simile di processi condotti in modo esauriente e puntiglioso, come talvolta avviene per altri «obiettori totali».

Quanto agli stabilimenti militari di pena, si può dire che oggi la stragrande maggioranza dei detenuti militari in espiazione di pena siano Testimoni di Geova, così come il Tribunale Militare di Sorveglianza si può dire che lavori solo per loro.

3. Tornando alla fattispecie penale disegnata dall'art. 8 comma 2° della legge 15 dicembre 1972 n. 772, si può dire che la caratteristica di essa più rilevante e stravagante che subito salta agli occhi è quella che consente di definire questo reato come un «reato di addotto motivo».

«Alla stessa pena soggiace (da due a quattro anni di reclusione) chiunque, al di fuori dei casi di ammissione ai benefici della presente legge, rifiuta, in tempo di pace, prima di assumerlo, il servizio militare di leva *adducendo* i motivi di cui all'art. 1» (motivi di coscienza, relativi alla contrarietà all'uso delle armi in qualsiasi circostanza).

Questo reato si distingue dunque da quello di «mancanza alla chiamata» (art. 151 c.p.m.p.) o di «disubbidienza» (art. 173 c.p.m.p.) perché la condotta *materiale* tipica è integrata dall'ulteriore elemento dell'«adduzione» dei motivi di coscienza. *Adduzione*, non *sussistenza* e quindi elemento della condotta materiale e non elemento relativo all'atteggiamento psicologico del soggetto. È indifferente che sussista un reale motivo siffatto, ove non venga esternato ed anzi «addotto», che è qualcosa di più che manifestato, perché comporta che, invece, sia *opposto* a chi richiede la prestazione.

La giurisprudenza ha chiarito che l'«adduzione» dei motivi non deve essere contestuale al rifiuto (che se effettuato nella forma della mancata presentazione, ben difficilmente potrebbe essere integrata da una contestuale adduzione di motivi). Ha anzi specificato che l'adduzione può intervenire anche a distanza di tempo dal rifiuto (il che accentua il carattere di reato progressivo di quello previsto dall'art. 8 comma 2°) ed addirittura dopo che sia iniziato procedimento penale per mancanza alla chiamata o per disobbedienza, anche attraverso le dichiarazioni fatte in sede di interrogatorio quale imputato di tali reati da parte del soggetto.

Ciò premesso emerge in tutta la sua gravità la singolarità, per non

dire altro, di questo elemento dell'«addotto motivo» che è poi il perno della fattispecie.

Lo stesso fatto (rifiuto di obbedienza, mancanza alla chiamata) è punito assai più gravemente, non già in considerazione dei motivi per i quali è stato compiuto (il che già sarebbe abbastanza strano ed incongruente, visto che i motivi sono altrimenti considerati positivamente dalla legge) ma in funzione di un atto, quello dell'«adduzione» dei motivi, che corrisponde ad una esigenza insopprimibile della personalità, quella di dar conto della propria condotta con la manifestazione delle ragioni e dei motivi ideali che l'hanno determinata, esigenza che trova particolare e specifico riconoscimento nel diritto alla difesa. Diritto il cui esercizio può anche risolversi in un danno per l'imputato che, ad esempio confessi il reato addebitato o una particolarità oggettiva o soggettiva di esso, ma che non può risolversi, come nel caso, in oggetto esso stesso di sanzione penale, anche se quale elemento che modifica, aggravandola, la qualificazione giuridica del reato già consumato.

Sono violate dunque le norme della Costituzione che sanciscono il diritto alla manifestazione del proprio pensiero nonché il diritto alla difesa.

Le relative eccezioni, sollevate avanti ai Tribunali Militari, alle Corti d'appello Militari ed al soppresso Tribunale Supremo, sono state tutte inesorabilmente dichiarate manifestamente infondate. Non si è mai pronunciata, che io sappia, la Corte di Cassazione. La Corte Costituzionale non ha quindi potuto definire la questione ⁽¹⁾.

È stato apposto alle argomentazioni riportate, che, però, prendendo in considerazione l'«addotto motivo» quale elemento della più grave

⁽¹⁾ A lavoro ultimato e già in bozze, si registra l'avvenuta promozione, da parte del Tribunale Militare di Napoli, di ben otto ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale riguardanti l'art. 8, 2°, 3° e ultimo comma della legge n. 772 del 1972 (peraltro in relazione a profili costituzionali non coincidenti con quelli evidenziati nel testo).

Le ordinanze citate (nn. 459, 466-472) sono pubblicate in *Gazz. Uff.* n. 39 del 28 settembre 1988.

fattispecie penale, non si penalizza realmente chi lo adduce, visto che per tale via si viene ad applicare un'unica sanzione anche rispetto a quelle che altrimenti sarebbero le ulteriori violazioni della legge penale militare commesse dall'obietto una volta scontata la pena per mancanza alla chiamata o disobbedienza, reati che non esimono dall'obbligo dell'ulteriore prestazione del servizio, a differenza del reato di cui all'art. 8 comma 2°, la condanna per il quale, a pena scontata, comporta l'esonero dal servizio militare.

Una valutazione circa la «convenienza» della condanna più grave, che si ispira ad una inammissibile concezione di *compensatio lucri cum damno* in tema di reati, pene e conseguenze amministrative laddove si dovrebbe discutere solo di maggiore o minore gravità del reato e della pena, fa venir voglia di parlare di *jus grassus*.

Ma basta considerare che tale «beneficio» riguarda solo la persona dell'obbligato alla prestazione del servizio militare e non anche eventuali correi che con tale obbligo nulla possono avere a che fare. E vale la pena qui ricordare che si può concorrere nel reato di cui all'art. 8 comma 2°, anche solo «istigando» l'obbligato al servizio di leva che già sia incorso nel reato di mancanza alla chiamata ad «addurre» i motivi di tale sua condotta completando, per così dire, la condotta oggettiva del più grave reato (così come chi concorre alla violenza di chi abbia già commesso per suo conto un furto concorre nel reato di rapina impropria, in cui il furto si trasforma secondo i principi del reato progressivo).

Un reato dunque che può essere commesso (come lo ha commesso più volte chi vi parla) anche dall'avvocato dell'obietto che induca questi a non tacere i motivi del suo comportamento.

Se non si è in presenza di una violazione del diritto alla difesa in questo caso, è difficile immaginare caso più evidente.

4. Certamente è difficile una riforma della parte penale della legge sull'obiezione di coscienza. Ma questo non è un buon motivo per mettere da parte il problema dell'obiezione totale, come sembrano siano intenzionati a fare tutti i proponenti di nuove normative sull'obie-

zione e come ha fatto nella scorsa legislatura il Comitato ristretto della Commissione Difesa della Camera (e qui bisognerebbe dire che problemi di tal fatta meriterebbero più che un semplice parere della Commissione Giustizia).

Quanto al reato di cui all'art. 8 comma 1° (il reato di rifiuto del servizio civile cui l'obietto sia stato ammesso) che ora, grazie alla sentenza n. 113/1986 della Corte Costituzionale, è stato riconosciuto essere reato non militare e non soggetto alla Giurisdizione militare ma a quella ordinaria, c'è da dire che esso, anche per un certo parallelismo con il reato di cui al 2° comma dello stesso articolo e delle analoghe cause di estinzione del reato e della pena prevista per le due fattispecie, è reato che non si concreta con il semplice rifiuto di obbligo di servizio e neppure con il rifiuto di prostrarlo oltre un certo limite (esempio: cosiddetta autoriduzione del servizio civile). Il rifiuto deve riguardare il servizio civile in quanto tale, nella sua interezza. Occorre che ci si trovi di fronte alla manifestazione della *resipiscenza* rispetto alla scelta fatta. Se non valesse altra argomentazione a sostegno di tali tesi, basterebbe quella che emerge dalla considerazione relativa al fatto che il condannato o l'imputato per tale reato può richiedere di essere nuovamente assegnato al servizio civile (oltre che di essere arruolato nelle forze armate) il che non avrebbe senso se il reato si concretasse in una condotta che non implichi il rifiuto del servizio in quanto tale, rifiuto rispetto al quale la nuova domanda rappresenta una forma di recesso e di ulteriore *resipiscenza*, cosa che è difficile ipotizzare rispetto alla semplice «autoriduzione» o, a maggior ragione, rispetto al rifiuto di *adempimento* di un atto, per quanto importante e rilevante del servizio.

Occorre anche dire che la sentenza 113/1986 della Corte Costituzionale, oltre che statuire sulla giurisdizione in ordine al reato di cui all'art. 8 comma 1° ed al carattere ordinario e non militare del reato stesso, ha pure, anche se meno lucidamente di quanto avrebbe potuto, risolto la questione della sottoposizione degli obiettori di coscienza ammessi al servizio civile alla legge penale militare in ordine alla possibile commissione di altri reati (disobbedienza, insubordinazione ecc.) tra l'altro eliminando la possibilità di ipotizzare casi veramente

grotteschi di «equiparazione» di condotte in ambienti e situazioni, quelli civili e quelli militari, completamente diversi.

Ma tale sentenza ha reso ancor più delicata e insostituibile la situazione giuridica in cui vengono a trovarsi gli obiettori di coscienza non ammessi al servizio civile detenuti per il reato di cui all'art. 8 comma 2°, i quali, in forza dell'art. 3 n. 2 dell'art. 5 del c.p.m.p. sono considerati addirittura «militari alle armi» e soggetti in stato all'applicazione della legge penale militare. Se il buon senso del personale proposto alle carceri militari ha evitato che in passato da ciò derivassero conseguenze gravi per i detenuti obiettori con l'imposizione di prestazioni tipicamente militari cui, in quanto obiettori, non avrebbero potuto adempiere, un nuovo, deprecabile atteggiamento persecutorio, conseguente a reviviscenze dell'intolleranza di ambienti politico-militari di fronte all'obiezione di coscienza ed a distorsioni stucchevoli della Magistratura di Sorveglianza, hanno fatto scattare odiosi processi per disobbedienza a carico di obiettori detenuti.

Si noti che gli obiettori detenuti per il reato di cui all'art. 8 comma 2° possono in forza di una legge che ha particolare riguardo per tale loro qualifica (art. 3, 3° comma della legge 29 aprile 1983 n. 167) essere affidati in prova ad un ente non militare, pur rimanendo detenuti militari soggetti alla legge penale militare. Il che rende ancor più grottesco considerare l'obiettore condannato, affidato, poniamo, ad un ospedale gestito da religiosi, un «militare alle armi», soggetto alle pene del codice militare per insubordinazione alla Suora ecc.

E con ciò siamo entrati in pieno nelle questioni relative all'esecuzione delle pene per obiezione di coscienza.

5. La brevità di questa comunicazione, non consente di addentrarsi nei molti problemi posti dalla legislazione penale militare relativa agli obiettori; così come non ci ha concesso di occuparci di tanti e pur rilevanti problemi attinenti alle norme penali principali, di cui sopra si è detto, e di quelle altre di minor rilievo, che sono state del tutto trascurate.

Ma non potremmo concludere non solo con qualche compiutezza logica, ma anche con tranquillità di coscienza senza far cenno ad una

grave, allarmante questione insorta in sede di esecuzione delle pene per il reato di cui all'art. 8, 2° comma.

Si pretende dalla Magistratura militare di Sorveglianza che scopo della pena debba essere, anche nel caso degli obiettori condannati (cui la stessa legge riconosce doversi rispetto, ad esempio esonerandoli, in caso di affidamento in prova dall'affidamento ad un ente militare per destinarli solo ad enti civili) quello di ottenere la loro «redenzione» la loro respiscenza (si noti che se l'obiettore condannato recede dal suo atteggiamento ed accede al servizio civile o a quello militare viene addirittura meno il reato ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 8). Di qui a ritenere che demolire la persistenza nelle opinioni e nella fede religiosa che ha determinato l'obiezione di coscienza sia il fine della pena militare per l'obiettore, il passo è breve. È un passo più lungo, ma i Magistrati militari lo hanno compiuto, quello di ritenere che persistere nella fede religiosa che ha determinato l'obiezione di coscienza sia sintomo di «persistente pericolosità sociale».

Concludo citando questi passi di alcune decisioni, si tratta di decisioni tipo, ciclostilate per tutti i Testimoni di Geova che fanno domanda di affidamento in prova:

«Dal complesso degli accertamenti emerge, in concreto, che il condannato è rimasto ancorato alle proprie ben note convinzioni, senza possibilità di ripensamento e revisione... la sua personalità non ha subito modificazioni di sorta durante la detenzione persistendo l'atteggiamento negativo verso lo Stato ed il diritto, giacché egli deve obbedienza soltanto alla legge del comandamento «divino» ... non vi è alcuna proclività del detenuto al riadattamento».

«... Il detenuto non si è liberato, e nemmeno ha cercato di liberarsi, da ogni traccia di autogiustificazione della sua condotta... senza alcuna possibilità di riacquisizione del senso di responsabilità verso se stesso e verso la società del comune cittadino, consapevole dei propri doveri, massimamente quello rispetto alla Legge dello Stato con priorità su quella di qualsiasi divinità.» (Tribunale Militare di Sorveglianza, Antuofermo Presidente, Rocchi estensore, 11 novembre 1986, Teta Gerardo, affidamento in prova);

«... non è più irrimediabilmente pervaso dall'idea dominante e delirante dell'obbedienza solamente alla legge del comandamento divino e del disconoscimento dello Stato e dei suoi ordinamento, con il conseguente riverberamento di negazione delle istituzioni militari e di obiezione totale.» (Tribunale Militare di Sorveglianza Antuofermo Presidente ed Estensore, 16 settembre 1986, Saggere Massimo, affidamento in prova);

«... le prescrizioni appresso indicate...

6° non partecipare a qualsiasi manifestazione o riunione collettiva, ivi comprese le adunanze dei Testimoni di Geova;

7° non svolgere attività di proselitismo...

8° non avere rapporti con persone estranee al nucleo familiare... che disconoscono come sano dovere del cittadino la Difesa della Patria». (Tribunale Militare di Sorveglianza, 25 novembre 1986, Antuofermo Presidente, Rocchi giudice, Ferrara Vincenzo, affidamento in prova; *idem* Tribunale Militare di Sorveglianza, 25 novembre 1986, Dal Corso, affidamento in prova).

Non credo che sia stata offesa solo una confessione religiosa. È stato offeso il rispetto che si deve a tutte le fedi. E quindi il buon senso, per non parlare della Costituzione.

AUTORIDUZIONI, AUTOTRASFERIMENTI E PRIME SENTENZE DEL GIUDICE ORDINARIO

di MAURIZIO CORTICELLI (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Autoriduzione e autotrasferimento: analogie e differenze strutturali. – 3. Competenza giurisdizionale ordinaria e prime sentenze assolutorie in tema di autotrasferimento. – 4. Il provvedimento ministeriale di decadenza e la conseguente *odissea* giudiziaria dell'obiettore.

1. Il contributo da me offerto al Convegno giuridico ha volutamente un taglio esperienziale per due ordini di motivi: il primo è che facendo l'avvocato come professione sono spesso a contatto ed impegnato nella difesa di molti obiettori di coscienza e credo di aver sufficientemente maturata una idea della loro situazione attuale allorché il servizio civile subisce l'intervento d'autorità del Ministero; dall'altro è che, senza dubbio, non ho titolo alcuno, né capacità di studioso per poter svolgere, dal punto di vista dottrinario, una relazione adeguata ai miei illustri colleghi e relatori.

2. Ciò precisato mi pare importante riassumere i termini del problema, soprattutto con riferimento ai giovani obiettori autotrasferitisi ed a quelli che si sono congedati dopo un anno di servizio civile

(*) Avvocato.

(autocongedati) ritenendo ingiusto che questo abbia durata maggiore del servizio militare.

Attraverso l'atteggiamento assunto dal Ministero della Difesa vediamo di cogliere la «politica» dallo stesso attuata per il servizio civile.

Da un punto di vista penale osserviamo che da un lato l'obiettore di coscienza autotrasferito e l'obiettore di coscienza autocongedato hanno una analoga «condotta» e medesimo è l'«evento»: entrambi si allontanano volontariamente e con libera scelta (dolo del reato) dall'Ente assegnato a cui fanno mancare l'apporto proprio dell'obiettore di coscienza.

Diverso è invece l'elemento del dolo, cioè la motivazione intima che li spinge a tale rifiuto: da un lato l'obiettore di coscienza autotrasferito ritiene di voler continuare il proprio servizio fino al 20° mese in quell'Ente ed in quell'area vocazionale che più si avvicina alle proprie scelte di vita e capacità d'espressione; l'obiettore di coscienza autoridotto invece ritiene ingiusta, ad analoga situazione, la differenziazione nel tempo tra obiettore di coscienza e militare ed allo scadere del 12° mese si autocongeda ⁽¹⁾.

3. È certo che l'obiettore di coscienza non potrà in questo particolare momento e prima della sua decadenza dallo *status* ed incorporazione nel servizio militare essere soggetto alla giurisdizione militare: ciò è tanto evidente, ma abbiamo un esempio, peraltro unico, di contestazione del reato di diserzione (art. 148 c.p.m.p.) da parte di un Giudice ordinario ad un obiettore di coscienza autocongedatosi.

⁽¹⁾ A lavoro già in bozze, apprendiamo che sono state sollevate alla Corte Costituzionale quattro ordinanze di rinvio da parte del Tribunale di Cagliari, del G. I. del Tribunale di Rimini, del Tribunale di Camerino e della Corte di Appello di Venezia, con le quali si promuove la questione di legittimità dell'art. 5 della L. n. 772/1972 (nella parte in cui prevede che i giovani ammessi all'obiezione di coscienza prestino un servizio sostitutivo civile per un periodo superiore di otto mesi alla durata del servizio di leva cui sarebbero tenuti) per sospetta violazione degli artt. 3 e 21 Cost..

Sulle prime due ordinanze, vedi A. PUGIOTTO, *Durata del servizio civile e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Giur. Cost.* 1988 (in corso di pubblicazione).

La giurisprudenza militare, e ciò a seguito della già commentata sentenza della Corte Costituzionale n. 113/1986, è competente solo dopo la perdita di *status*: l'obiettore di coscienza ridiventa un chiamato alle armi e può dunque commettere i reati propri di tale condizione (la mancanza alla chiamata ecc.). Ritornando al tema prefissatoci esaminiamo ora le sentenze di alcuni Tribunali che hanno pronunciato a seguito dell'avvenuto rifiuto del servizio civile (art. 8, 1° comma legge 15 dicembre 1972 n. 772) da parte di un obiettore.

Competenza rigorosamente ancorata ai tribunali ordinari (al momento del fatto – reato l'obiettore di coscienza non è un militare) ed applicazione dell'ipotesi delittuosa di cui all'art. 8 della legge 772/72 con la condotta tipica del rifiuto.

La prima in senso assoluto è quella pronunciata dal Tribunale di Parma il 20 febbraio 1987, n. 111/87 a carico di Trevisan Alessandro: il Tribunale lo ha assolto con la formula de «il fatto non sussiste» fondando il convincimento sull'elemento del dolo nel reato: «con tale comportamento il Trevisan non manifestò affatto la volontà di volersi sottrarre al servizio sostitutivo civile e, pertanto, al relativo obbligo di legge, ma soltanto di volere protestare contro la lentezza della burocrazia...».

Bene i giudici di tale Tribunale hanno individuato che il «rifiuto» di cui all'art. 8 deve essere reato di condotta accompagnato dalla volontà (= dolo) di sottrarsi ai propri obblighi civili nei confronti del Ministero della Difesa; mancando tale ultimo requisito non vi è reato né fatto delittuoso.

Sono poi intervenute ulteriori due sentenze, entrambe del Tribunale di Monza.

Il 28 maggio 1987 veniva processato in Monza Cova Ermanno (sentenza n. 607/87) perché si autotrasferiva dall'Ente di assegnazione ad altro Ente (autotrasferimento).

La sentenza è certamente assai articolata, ma non priva di errori giuridici dei quali, in questa sede, non possiamo occuparci (per esempio la degradazione ad illecito amministrativo di cui all'art. 6 legge 772/72).

Anche qui però l'elemento del dolo nell'atto di «rifiuto» è stato determinante per l'assoluzione che più correttamente andava indicata

«perché il fatto non sussiste» e non «perché il fatto non costituisce reato». Il Cova non ha inteso sottrarsi al proprio servizio civile ma solo ha ritenuto di modificare l'esplicazione dello stesso presso un Ente ed un'area vocazionale più consona.

Analoghe sono le considerazioni giuridiche che lo stesso Tribunale di Monza svolge nella sentenza n. 676/87 del 3 giugno 1987 del processo a carico di Rulli Marco per giungere ad una assoluzione «perché il fatto non costituisce reato».

Queste ultime due sentenze sono gravate di appello da parte del pubblico ministero per cui si dovrà ritornare a discutere ed a... lottare presso la Corte d'Appello di Milano.

4. Quali conclusioni: da un lato, dunque, i Giudici ordinari, che certamente non conoscono la «matèria» per la quale manca una qualsiasi interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, hanno dimostrato di saper cogliere il nocciolo della questione individuando nel *dolo* che prefigura la *condotta* l'elemento discriminante.

Certamente la vicenda non è conclusa: il Ministero della Difesa ha attuato con precisa volontà un reingresso della competenza dei Tribunali Militari attraverso la forma amministrativa della decadenza: è indubbio che si vede con più simpatia una certa rigorosa e fedele interpretazione della legge penale da parte dei Tribunali Militari.

Alla fine l'obiettore di coscienza decaduto perché autotrasferitosi o autocongedato affronterà ben quattro processi: il primo imputato al Tribunale Amministrativo per l'atto di decadenza (magari poi al Consiglio di Stato); inoltre di fronte al Giudice ordinario per il reato di cui all'art. 8 legge 772; infine, se incorporato a seguito di decadenza, avanti il Tribunale Militare se rifiuti di assumere tale servizio.

Con spese economiche, problemi familiari ed umani notevolissime: appare invece opportuno far prevalere il buon senso. Ritengo che una soluzione politica e mediatrice tra le varie istanze, di legalità del Ministero e di coerenza degli obiettori di coscienza, debba essere adottata al più presto.

Di martiri non ne abbiamo bisogno: di persone serie ed impegnate nel cambiamento non-violento della società si sente invece l'urgenza.

B) IN TEMA DI SERVIZIO CIVILE

CONVENZIONI E CIRCOLARI
NEL RAPPORTO TRA MINISTERO DELLA DIFESA
ED ENTI DI SERVIZIO CIVILE (*)

di PIERLUIGI CONSORTI (**)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le convenzioni: natura giuridica. – 3. La convenzione tra Ministero della Difesa ed Enti di Servizio Civile. – 4. Le circolari: natura giuridica. – 5. Le circolari ministeriali. – 6. Le circolari del Ministero della Difesa per la disciplina dell'obiezione di coscienza. – 7. Il «prontuario» del 1° agosto 1987. – 8. Prospettive di riforma.

1. Il tema che sono stato invitato a trattare risulta particolarmente articolato, giacché esce dai binari specifici dell'obiezione di coscienza, e coinvolge in sé una più ampia e consolidata prassi amministrativa.

Il tempo a disposizione è particolarmente ristretto e perciò dovrò limitarmi solo ad accennare questioni che meriterebbero in realtà una trattazione più attenta: mi scuso se non potrò fornire molti particolari e

(*) La presente nota è la sola trascrizione della relazione orale svolta al Convegno. La relazione, completa delle note bibliografiche e dei riferimenti necessari, è pubblicata col titolo: *Verso una modifica della gerarchia delle fonti. Moduli normativi e procedurali della Pubblica Amministrazione: convenzioni e circolari (in particolare sull'obiezione di coscienza ed il servizio civile)*, in *Nomos*, 1988. Per altri doverosi cenni di dottrina e giurisprudenza, mi permetto di rimandare alle mie note *Per una nuova legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Il Tetto*, 1987, 139 e *Circolari della P.A. e disciplina dell'obiezione di coscienza*, in *Temi Romana*, 1986, 3.

(**) Dottorando ricercatore in Diritto ecclesiastico nell'Università di Napoli.

non potrò giustificare pienamente alcune conclusioni, rimandando per i necessari riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ad una relazione scritta che verrà pubblicata in seguito.

Questo mio intervento si muoverà in un ambito strettamente circoscritto al diritto positivo: si avverte infatti in questo momento la specifica necessità di porre dei punti fermi e il più possibile inequivocabili.

Per inquadrare il tema «convenzioni e circolari nel rapporto tra Ministero della Difesa ed Enti di servizio civile», bisogna partire direttamente dalla legge 772/72 istitutiva – tra l'altro – del Servizio Civile Nazionale (SCN), che apriva una nuova fase e nel contempo un periodo transitorio ammettendo – in deroga all'art. 5 – il convenzionamento da parte del Ministero, con Enti che consentissero la concreta possibilità di far svolgere il servizio civile ai giovani obiettori, nella consapevolezza che senza l'intervento di questi Enti lo Stato non avrebbe potuto applicare la legge.

2. Cos'è una convenzione?

Giuridicamente questo termine viene utilizzato come sinonimo di «accordo», di «intesa» o anche di «contratto»; la P.A. normalmente utilizza questo strumento ogni volta che non può gestire in proprio dei servizi, o quando non possa garantirne una «gestione totale». Tipico è l'esempio del regime convenzionale con cui le Regioni forniscono le prestazioni sanitarie, nell'ambito appunto del Servizio Sanitario Nazionale, e nel linguaggio corrente si parla di «cliniche convenzionate», di «laboratori convenzionati» e via dicendo.

Lo strumento convenzionale può senz'altro essere definito «ordinario» da un punto di vista storico-pratico, mentre è senz'altro «straordinario» da un punto di vista strettamente normativo.

Così le convenzioni tra Ministero ed Enti rientrano nel genere degli atti con cui la P.A. fornisce servizi che è autonomamente incapace di fornire. Volgendo lo sguardo alla prassi – che sempre più ricorre all'utilizzo di tale strumento – non si può però concludere che la convenzione, nel diritto pubblico, si presenti come un «atto tipico», e non se ne può definire la natura giuridica in modo unitario. Si incontra una così vasta

articolazione di forme e di specie che non consentono una riduzione, ancorché pluriforme, a schemi unificanti. Risultano diversi i procedimenti, i soggetti, le materie disciplinate: saltano i criteri scolastici di identificazione e si è costretti a scendere nei dettagli di ciascuna fattispecie.

La legge 695/74, di modificazione della legge 772/72, non innovava la prassi citata, ma disponeva una riserva regolamentare, autorizzando il Governo ad emanare il regolamento di attuazione che, emanato con d.P.R. (1139/77), imponeva a sua volta una distinzione tra la procedura da attuare nel caso di «enti dipendenti da amministrazioni dello Stato» (art. 12), rispetto ad «altri enti» (art. 13). Nel primo caso si sarebbe dovuto procedere mediante «*accordi*» tra il Ministero della Difesa e gli altri ministeri responsabili dell'attività dell'ente pubblico presso il quale l'obiettore andava a svolgere il suo servizio civile, nell'altro caso mediante «*convenzioni*»: ossia in due modi distinti giacché, anche se il termine «*accordo*» risulti sinonimo di «*convenzione*», non si può ricorrere a questa sinonimia davanti ad una norma che intenda appunto distinguere due procedimenti diversi.

Del resto, la distinzione è confermata anche perché nel primo caso (accordo) «l'attività del personale distaccato è regolata dalle norme di funzionamento interno dell'ente presso cui avviene il distacco con gli adattamenti necessari per l'applicazione dell'art. 11 della legge 15 dicembre 1972 n. 772» (art. 12), mentre nel secondo saranno «le convenzioni» a regolare anche «l'attività e gli obblighi degli obiettori ai fini dell'applicazione dell'art. 11 della legge».

Allora siamo di fronte a due distinte procedure, delle quali una – sostanzialmente e proceduralmente più agile – privilegia gli Enti pubblici, mentre l'altra «convenzione» garantisce maggiormente lo Stato davanti al potenziale anomalo utilizzo dell'obiettore in servizio presso enti privati, rimandando a norme convenzionali più precise e, dunque, meglio vincolanti.

In realtà, questa distinzione è rimasta lettera morta, poiché si è proceduto sempre nello stesso modo, sia per gli enti pubblici che privati, tranne nel caso del recente, e assai discusso, accordo con il Ministro per la Protezione civile.

3. Esaminando, poi, più da vicino la convenzione – stipulata nel 1984 – tra Ministero della Difesa ed enti di servizio civile, risulta chiaramente la natura privatistica di tali atti.

Il tempo mi impedisce di fornire tutti i dettagli: rimando alla relazione scritta, mentre qui mi limito a tracciare le linee di massima in 4 punti:

1. Se la P.A. avesse voluto emanare e procedere attraverso atti d'imperio, avrebbe senz'altro potuto farlo in modo diretto, usando moduli procedurali più chiari, ad es. «appaltando» o «concedendo» un servizio. Insomma utilizzando altri atti, mentre – l'abbiamo visto – il d.P.R. 1139/77 sceglie il modulo della «convenzione», secondo l'indicazione dello stesso parlamento (leggi 772/72 e 695/74).

2. Si tratta di un atto effettivamente contrattato tra le parti. È vero che non tutti hanno partecipato alla fase attiva della contrattazione – il che rientra nei normali rapporti di forza tra diversi gruppi di pressione – ma tutti gli enti hanno firmato un testo precedentemente contrattato, e con questa stessa firma hanno manifestato un consenso, e siccome il consenso è bilaterale (la P.A. avrebbe potuto non firmare), non c'è stato uso del potere di imperio da parte dell'Amministrazione, che infatti non ha obbligato a contrarre (tale obbligo invece esiste quando ad es. si proceda ad un «esproprio» o ad una «requisizione»).

3. La convenzione prevede obblighi corrispettivi, consensualmente determinati. Infatti l'art. 14 del d.P.R. cit. elenca quanto *deve* essere disciplinato nella convenzione (orario di lavoro, impiego dell'obiettore corrispondente alle finalità dell'Ente, ecc.), ma la convenzione stabilisce anche *altre* questioni, e va *oltre* quanto previsto dall'art. 14 (che stabilisce degli obblighi), e tali ulteriori questioni sono state contrattualmente definite, agendo (anche la P.A.) proprio come soggetti privati.

4. La dottrina e la giurisprudenza si sono espresse sempre in questo senso: per tutti cito la sentenza n. 326 dell'8 maggio 1986 della IV sez. del Consiglio di Stato.

A questo punto andrebbero dette molte altre cose, il tempo impone però di selezionarne solo alcune.

Questa convenzione – che indubbiamente riveste carattere privatistico – è stata a volte «imposta» unilateralmente dall'Amministrazione agli Enti, pena una decadenza della convenzione precedentemente stipulata. Nemmeno in questa prassi ravviso l'esercizio di un potere d'imperio, ma piuttosto gli elementi del c.d. «contratto-aperto», strumento tipico adottato quando una parte non intenda limitare il numero dei contraenti: prassi se volete illegittima poiché la legge pone invece dei limiti, che non sono stati rispettati, come ad es. la condizione che gli enti siano dotati di personalità giuridica (art. 14 comma 2 d.P.R. 1139/77).

Comunque è chiaro che l'Amministrazione ha inteso agire come privato – come è suo diritto – e questo atto convenzionale è la norma del comportamento tra le parti contraenti. È, come si usa dire, *legge fra le parti*.

Insomma, una volta che l'Ente sia ammesso alla convenzione – il che non dipende da criteri discrezionali, ma dal fatto che risponda ai requisiti richiesti dalla legge – il rapporto è regolato sulla base della convenzione consensualmente e bilateralmente sottoscritta.

Così ogni convenzione è a sé stante: cambiano infatti di volta in volta i soggetti contraenti, l'impegno richiesto, l'ambito vocazionale, in numero degli obiettori e delle sedi di impiego, ecc.

Si sente invece a volte parlare di questa convenzione come un *unicum*, in quanto la legge sarebbe alla base del rapporto contrattuale. Credo però che nessuno penserebbe mai, ad es., che i contratti di locazione degli immobili urbani sono «uguali» perché stipulati in base alla legge sull'«equo canone» che prevede le condizioni base, unitarie, del rapporto contrattuale...

4. In realtà però ci si è ampiamente discostati da queste basilari nozioni: la P.A. ha infatti inteso regolare i rapporti con gli enti attraverso numerosi atti unilaterali che si sono susseguiti nel tempo.

La relazione che seguirà illustrerà bene cosa questo è significato – giuridicamente e politicamente – ma qui io vorrei offrire solo un quadro teorico di sfondo ... e scusandomi per la schematicità rimando di nuovo alla relazione scritta per gli approfondimenti.

La circolare è un tipico atto *interno* della P.A., attraverso il quale organi diversi della stessa Amministrazione – o anche di Amministrazioni diverse – intendono far *circolare* nozioni, fornire informazioni, ecc., senza che per questo l'atto sia in sé dotato di una particolare forza giuridica normativa.

La circolare non è insomma *ex se* fonte di diritto.

Sulla natura di atto interno mi limito qui solo alla citazione di due sentenze in questo senso: la n. 533 del 1970 delle S.U. della Corte di Cassazione e la n. 29 del 1979 del Consiglio di Stato, ma ho trovato più di 20 sentenze conformi delle massime magistrature.

Ora bisogna anche dire che il termine «circolare» non individua la *sostanza* di un atto amministrativo, come invece si fa col termine «regolamento», ma solo la *forma* di un atto, che è appunto circolare, cioè indirizzata a più soggetti.

Evidentemente un provvedimento amministrativo non trae la sua forza impositiva dalla forma che assume, ma dalla potestà che l'ha emanato, quando questa *sia legittimamente competente*.

Essendo la struttura interna della P.A. gerarchicamente ordinata, il provvedimento amministrativo emanato in forma circolare da un organo dotato di potestà gerarchicamente sovraordinata rispetto ad altri, avrà un legittimo valore impositivo verso questi ultimi, non perché si tratta di norme *circolari*, ma perché queste norme sono l'espressione di un provvedimento amministrativo che vincola *sostanzialmente*, e che poteva assumere una qualsiasi forma.

Mi aiuterò con un esempio. Se un dirigente impone attraverso una circolare ai suoi sottoposti l'obbligo di presentarsi al lavoro in cravatta, non sarà certo la forma circolare la base per la valutazione del provvedimento, proposto da chi ha il potere-dovere di organizzare l'ufficio, ma entreranno in gioco altri elementi... Se però la circolare fosse emanata da un dipendente pari grado, costui avrebbe anche potuto intitolarla «legge», ma tanto resterebbe sempre priva di qualsiasi forza giuridica, proprio perché il dipendente non è titolare di potestà normativa.

Sintetizzando, la circolare è un atto divulgativo interno della P.A., senza forza giuridica *ex se*, di cui può però essere dotata in quanto risulti

espressione di un organo provvisto di una qualche potestà normativa.

Trattandosi di atti interni, non possono essere opposti a terzi, meno che mai quando incidano sulla sfera dei loro legittimi interessi, né possono mai derogare atti normativi primari, né atti normativi della stessa P.A.. Essendo poi mere disposizioni di esecuzione devono operare in campi necessariamente regolati – almeno nelle linee generali – dalla legge o da atti aventi forza ed efficacia di legge.

5. Devo però precisare che esiste un atto – con caratteristiche in parte diverse da quelle che ho appena illustrato – e che porta il nome di «*circolare ministeriale*», cioè del Ministro, massimo organo dell'Amministrazione dello Stato, dotato di una responsabilità politica e di una specifica potestà normativa secondaria, per cui valgono un altro genere di considerazioni. Le circolari riguardanti la disciplina dell'obiezione di coscienza sono però emanate dal Direttore Generale della Leva, e non dal Ministro (se si eccettuano la circ. min. 5 novembre 1974 e 15 marzo 1975, entrambi con lo stesso numero di protocollo: 500081/30). Queste ultime (ministeriali) non sono appunto come le altre. Se contengono delle disposizioni, essendo emanate da un organo avente potestà regolamentare, hanno una forza pari agli altri atti del Ministro, e sono certamente efficaci per i soggetti sottoposti all'autorità del Ministro emanante, ma anche *di riflesso* per i soggetti estranei all'Amministrazione dello Stato, quali i privati cittadini. Questi ultimi dovranno, infatti, – di riflesso – adeguarsi a queste disposizioni per poter svolgere delle pratiche o ottenere pareri, e così via.

Ritengo che questa sia un'ulteriore dimostrazione del fatto che la forza normativa di un provvedimento non risiede tanto nella forma, quanto nella potestà normativo/funzionale dell'organo emanante. In una consolidata visione dottrinale, infatti, i rapporti tra organi dello Stato si basano su una relazione gerarchica strettamente legata alla funzione esercitata in ragione della «potestà», del «potere», detenuto, e quando un organo eserciti una funzione che non gli è propria, lo fa in via subordinata rispetto all'organo cui quel potere appartiene funzionalmente. Risulta chiaro a tutti, ad esempio, che l'attività legislativa del

potere esecutivo è subordinata rispetto a quella del Parlamento, funzionalmente deputato a questa attività.

Né può essere richiamato il criterio della competenza oggettiva, perché una norma è dotata di forza giuridica solo se posta da un organo cui è funzionalmente attribuita un'attività di produzione normativa.

Quanto detto vale sotto un profilo esclusivamente formale, poiché vanno considerati anche vincoli contenutistici. Le stesse circolari ministeriali sono soggette a limiti precisi che possono essere tracciati in norme di legge o anche regolamentari emanate con d.P.R., e non possono mai statuire *contra legem*.

A *fortiori* tali limiti vanno posti alle circolari non del Ministro, com'è il caso – dicevo prima – di molte di quelle poste in materia.

Su un punto vorrei soffermarmi ancora un secondo, per osservare una delicata questione circa la conoscibilità di questi atti. Difatti si tratta spesso di circolari non pubblicate, né conoscibili (viene a volte fornito un rifiuto di conoscenza, proprio perché trattasi di «atti interni»), ma che pretendono di essere vincolanti anche per gli Enti – estranei all'Amministrazione – che non le conoscono. Beninteso, una circolare non deve necessariamente essere pubblicata per produrre i suoi effetti, ma non può certo avere efficacia verso i soggetti che non la conoscono; per tutti cito la sentenza n. 811 del 1983 della VI sez. del Consiglio di Stato e rimando ad un lavoro di Catelani (Id., *Le circolari della Pubblica Amministrazione*, Milano, 2ª ed., 1984) che, pur senza dividerne tutte le affermazioni, mi pare illustri bene questo punto.

6. Ora, schematicamente, noi ci troviamo davanti a circolari, interne, unilaterali, del Direttore Generale della Leva – senza potere regolamentare – che non solo decidono *ultra conventionem*, ma addirittura modificano la legge, come quando stabiliscono la deroga dei «famosi» 26 mesi o come quando – più recentemente – modificano la procedura prevista per la presentazione delle domande per l'ammissione al servizio civile, pretendendo di essere efficaci verso i terzi: Enti e obiettori (questi ultimi risultano infatti a loro volta inseriti in uno strano rapporto triangolare indiretto quasi fossero estranei alla dinamica dei rapporti tra enti e Ministero).

Il tempo non mi consente di scendere nei particolari, ma una volta fissato quello che a mio parere è un riferimento teorico generale, vorrei solo ricordare alcune cose:

1. Le circolari della Difesa non possono valere verso organi di altre Amministrazioni dello Stato, mentre si è avuto il caso, ad es. della circ. 20 dicembre 1986 che prevede il rilascio da parte dell'USL di un certificato di idoneità al servizio; disposizione magari opportuna, ma non per questo non rappresenta un ulteriore gravame rispetto alle condizioni tassativamente previste dalla legge per essere ammessi a prestare servizio civile sostitutivo.

2. Le circolari non sono mai rivolte agli enti (questo potrebbe provare che anche l'Amministrazione sa che si tratta di atti solo interni, e che gli enti convenzionati sono soggetti estranei all'Amministrazione dello Stato) che però in realtà risultano essere destinatari di molte disposizioni, di cui si reclama il rispetto.

3. Sono atti difficilmente conoscibili e addirittura viene a volte espresso un rifiuto di conoscenza delle stesse.

4. Non sono fonti di diritto in materia e non possono imporre comportamenti diversi da quelli convenzionalmente decisi con gli Enti, né a questi, né, ancor meno, agli obiettori, proprio in ragione di quel rapporto triangolare di cui ho appena detto.

5. Non possono prevedere un autonomo potere rescissorio per inadempimento della controparte che non sia convenzionalmente sancito. Infatti un provvedimento di questo genere andrebbe necessariamente motivato e sarebbe impugnabile in via gerarchica e amministrativa.

6. Le circolari non possono essere impugunate direttamente (non rappresentano infatti provvedimenti amministrativi), ma possono essere impugunate insieme all'eventuale provvedimento illegittimo preso sulla base della circolare.

7. Da ultimo abbiamo visto che recentemente la Direzione Generale della Leva ha provveduto a diffondere tra i DD.MM. un «Prontuario per la gestione degli obiettori di coscienza, ad uso dei DD.MM. e degli Enti» (1 agosto 1987). Se i primi hanno ricevuto delle copie, gli

altri, però, ancora non sanno nemmeno dell'esistenza di questo pronuntuario. A mio parere, quest'atto non è dotato di alcuna forza impositiva formale, né sostanziale, poiché nemmeno risulta a quale organo sia imputabile, se non attraverso l'intestazione della copertina, giacché è privo di firma.

Trattasi di un «mansionario» che raccoglie «consigli» e «inviti» non sanzionati né sanzionabili. Però – come tutti gli altri atti circolari – se per ragioni strettamente tecnico giuridiche potrebbe non essere ottemperato, per ragioni di opportunità pratica – basate sui rapporti di forza tra istituzioni e privati cittadini – ne viene imposto il rispetto.

Ci si trova, dunque, davanti ad atti di per sé privi di una effettiva vincolatività normativa, che però nel tessuto sociale godono di questa fama, e ci si rapporta ad essi come se la possedessero, mentre si ha anche l'impressione che lo Stato apparato non solo veda questa stortura e non la elimini, ma tenda quasi ad avvalorare questa *communis opinio juris*.

8. In conclusione, la materia – articolata e confusa – si presenta come una nebulosa normativa che chiede certezza.

Se è vero che si va verso una nuova legge, bisogna anche pensare ad un regolamento di esecuzione corretto e preciso, nei contenuti e nella forma, che rivisiti questi rapporti.

A mio parere è poi necessario attivare l'istituzione del Servizio Civile Nazionale, *direttamente gestito dallo Stato*, e nel contempo *mantenere ipotesi di convenzionamento con Enti privati* (non più anche pubblici in quanto lo Stato gestirebbe già in proprio il SCN) che *garantiscono l'impiego adeguato degli obiettori di coscienza*, giacché questi hanno finora dimostrato un invidiabile senso dello Stato, permettendo che, nelle more di attuazione della legge, il servizio civile potesse davvero essere svolto.

Se poi la nuova legge fosse ancora lontana, allora da subito sarebbe necessario correggere le convenzioni ed arrivare ad una regolamentazione – concordata – attraverso un decreto del Ministro, emanato con decreto del Presidente della Repubblica. Le circolari unilaterali sono lo strumento meno adatto, come dimostrato anche dai fatti, secondo quello che il collega Pugiotto con più precisione spiegherà adesso.

LA GESTIONE DEL SERVIZIO CIVILE ATTRAVERSO LE CIRCOLARI DEL MINISTERO DELLA DIFESA

di ANDREA PUGIOTTO (*)

SOMMARIO: *Premessa*: 1. Le circolari ministeriali come strumento giuridico decisivo nel determinare l'effettività dell'obiezione di coscienza e del servizio civile. – 2. La natura semiclandestina delle medesime. – 3. Impostazione e tesi della presente comunicazione; approfondimento della fase più recente della gestione ministeriale. – *La circolare del 20 dicembre 1986: una «vittoria di Pirro»*: 1. Breve cronaca degli eventi che inducono il Ministero ad emanare la circolare n. Lev. A-9 UDG del 20 dicembre 1986. – 2. Il recupero surrettizio delle precettazioni forzate. – 3. *segue*: la circolare n. Lev. A-11 UDG del 29 gennaio 1987: un drastico ridimensionamento dell'istituto della riassegnazione previsto dalla circolare precedente. – 4. *segue*: il protocollo d'intesa del 17 febbraio 1987: una circolare stranamente abortita. – 5. La necessaria correlazione tra ambito di impiego dell'obietto e difesa della patria. – 6. Alcuni indubbi miglioramenti ed una grave inadempienza (cenni). – 7. Le molte imperfezioni giuridiche: un promemoria tradotto per la fretta in circolare ministeriale? – *Il prontuario del 1 agosto 1987: un precedente politicamente significativo, ma giuridicamente anomalo*: 1. Valutazione politica positiva del prontuario. – 2. Valutazione giuridica del medesimo: un atto ibrido e anomalo provvisto solo di «forza politica».

1. Scopo della presente comunicazione è offrire un contributo per una ricostruzione della gestione dell'obiezione di coscienza attraverso uno studio delle circolari del Ministero della Difesa.

(*) Dottorando ricercatore in Diritto costituzionale nell'Università di Milano.

Si tratta di un profilo, della tematica di questo Convegno, che io credo decisivo per capire come realmente ha vissuto e vive il diritto all'obiezione e l'istituto del servizio civile in Italia.

A conferma di ciò è sufficiente indicare alcuni elementi significativi:

1) il ricorso continuo ed insistente allo strumento della circolare, in tema di obiezione e di servizio civile ha, di fatto, alterato la consueta e regolare gerarchia delle fonti.

Non solo perché, come è ormai noto, esiste un vero e proprio *habitus* mentale per cui «gli organi amministrativi, nello svolgimento dell'attività di loro competenza, operano pressoché esclusivamente sulla base delle circolari a loro impartite, trascurando generalmente di tenere diretto conto dei testi di legge, per la cui applicazione pure dette circolari sono emanate ⁽¹⁾», col risultato che «la circolare, benché invalida, opera in concreto come fonte del diritto pur non avendo titolo a farlo come fonte legale ⁽²⁾».

Ma anche (e soprattutto), come efficacemente e puntualmente ha dimostrato prima il dottor. Consorti, per la convinzione ministeriale di essere titolare di un potere di autoorganizzazione in materia, in forza del quale ha assunto (in questi 15 anni) disposizioni in violazione della convenzione e della medesima legge n. 772 del 1972 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ A. ROMANO, *In tema di circolari amministrative*, in *Riv. Dir. Fin.* 1959, II, 117.

⁽²⁾ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, Bologna-Roma 1977, 117.

⁽³⁾ Emblematica di questa alterazione gerarchica delle fonti giuridiche è una disposizione (la VIII) della circolare n. Lev. I/1 datata 5 giugno 1986, dove si equiparano ai fini della responsabilità dell'ente «i casi di inadempienza agli obblighi derivanti da: - le disposizioni di legge in materia di obiezione di coscienza (legge n. 772/72; d.P.R. 1139/77); - la convenzione stipulata tra l'Amministrazione della difesa e gli Enti; - la presente circolare».

Oppure, e ancor più gravemente, l'intera circolare n. 500081/3 datata 19 settembre 1979 relativa ai provvedimenti da adottare in caso di mancato o ritardato impiego nel servizio civile sostitutivo, con cui si istituiva per via amministrativa un meccanismo tale da stravolgere la legge 772, frustrandone il comando legislativo, equiparando all'obbligo di svolgere il servizio sostitutivo civile l'inutile decorso del tempo in attesa della

2) di fatto, l'esecuzione della legge n. 772 è stata garantita (nei primi 5 anni di vigore) da una serie di circolari ministeriali. La legge che detta le norme per il riconoscimento della obiezione di coscienza è del 15 dicembre 1972; il relativo regolamento di esecuzione è del 28 novembre 1977 (ma solo il 3 aprile 1978 viene pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*). Nell'arco di tempo indicato, l'attuazione del testo legislativo è formalmente assicurata da disposizioni ministeriali contenute nelle circolari n. 100085/L del 29 dicembre 1972, n. 00423/UDG del 12 febbraio 1973 e, soprattutto, n. 500081/30 del 5 novembre 1974 e n. 500081/30 del 15 marzo 1975.

Né oggi la situazione è molto cambiata: le circolari continuano a susseguirsi numerose ed a breve distanza di tempo (spesso) l'una dall'altra; di fatto, attesa la lacunosità e genericità di molte disposizioni legislative e la non facile applicazione di alcuni suoi principi (ad esempio, l'equiparazione disciplinare ed amministrativa tra obiettore e militare, *ex art.* 11), difficoltà solo in parte risolte dal decreto presidenziale n. 1139/1977, è la prassi amministrativa (orientata dalle circolari) a determinare la quotidiana gestione del servizio civile e dell'obiezione di coscienza.

I problemi di incertezza nei rapporti giuridici, di disomogeneità applicativa e, talvolta, di disparità di trattamento (da ente ad ente, da distretto militare a distretto militare) ne sono la logica conseguenza.

3) il ruolo decisivo delle disposizioni ministeriali in materia, trova conferma anche nella valutazione che di esse è stata data da diversi soggetti istituzionali del nostro ordinamento: ed è sempre stata, sostanzialmente, una valutazione negativa.

Penso alla Corte costituzionale, che nelle more del giudizio incidentale poi conclusosi con la nota sentenza 164/1985⁽⁴⁾, avvertì la necessità di

decisione ministeriale circa il riconoscimento e la precettazione presso un ente convenzionato dell'aspirante obiettore.

Per entrambe le circolari citate, vedi oltre, alla nota 9.

⁽⁴⁾ Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 24 maggio 1985, in *Giur. Cost.* 1985, I, 1203 con osservazione di R. VENDITTI, *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio*

pronunciare due ordinanze istruttorie ⁽⁵⁾ per acquisire agli atti, tramite il Ministero della Difesa, il testo integrale della circolare n. 500081/3 del 19 settembre 1979 ed i dati numerici relativi all'applicazione della medesima (oltre che eventuali altre circolari o determinazioni ministeriali in materia).

E su quella circolare pronunciava una critica pesante: essa, «incidendo in modo determinante sul concreto vivere del nuovo istituto, ne aveva deformato significati e contenuti» e «aveva provocato un aumento abnorme delle domande di ammissione al servizio sostitutivo civile».

Penso, più recentemente, alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati della IX Legislatura, che il 26 novembre 1986, ha approvato una risoluzione ⁽⁶⁾ con la quale stigmatizzava la gestione ministeriale dell'obiezione di coscienza e del servizio civile dopo aver «esaminata la situazione di grave disagio in cui versa l'attuazione della legge n. 772/72 relativa al riconoscimento della obiezione di coscienza *a causa* delle disposizioni impartite dal Ministero della Difesa».

2. Profilo decisivo, quindi, quello delle circolari ministeriali emenate in materia di obiezione di coscienza, e tuttavia non facile da affrontare per una oggettiva, materiale difficoltà: il reperimento della documentazione necessaria.

Qui si sfiora il paradosso: proprio quelle direttive ministeriali che

militare.

Vedi anche: E. ROSSI, *Una decisione interlocutoria in tema di obiezione di coscienza*, in *Foro It.* 1985, I, 2516; A. PUGIOTTO, *L'obiezione di coscienza al servizio militare tra l'immobilismo del legislatore e le accelerazioni della giurisprudenza*, in *Giur. Cost.* 1985, I, 2013; R. BELLI, *Problemi relativi all'obiezione di coscienza (nota alla sentenza n. 164 della Corte costituzionale)*, in *Giur. It.* 1986, I, 1, c. 161 e, da ultimo, A. REPOSO, *L'obiezione di coscienza al vaglio della Corte costituzionale*, in *Pace, Diritti dell'uomo, Diritti dei popoli*, 1987, n. 1, 67.

⁽⁵⁾ Ordinanze n. 267/1983 e n. 268/1983 in *Giur. Cost.* 1983, I, 1739 e 1742.

⁽⁶⁾ Il testo integrale della risoluzione citata può essere letto in P. CONSORTI, *Circolari della pubblica amministrazione e disciplina dell'obiezione di coscienza*, in *Temi Romana*, 1986, 835 (nota 17).

determinano la gestione quotidiana del servizio civile e degli obiettori in esso impiegati, non sono facilmente conoscibili; né risulta agevole acquisire copia delle circolari precedentemente emanate, benché ora abrogate.

Manca una pubblicazione legale (e ciò rende ancor meno fondata la pretesa ministeriale di far valere verso terzi le disposizioni assunte mediante circolare).

Ad essa sopperisce una pubblicizzazione frammentaria e scarsa (dichiarazioni alla stampa; note dell'ufficio stampa ministeriale) o il ricorso ai canali distrettuali militari (che però spesso assumono iniziative informative difformi tra loro, quando addirittura non è lo stesso ufficio di Levadife ad ordinare una comunicazione agli enti e/o agli obiettori solo di alcune disposizioni e non della circolare nella sua interezza (7)).

Non risulta appagante nemmeno la richiesta, direttamente rivolta al distretto militare o a Levadife, di poter prendere conoscenza delle circolari.

Ad essa si oppone (espressamente o implicitamente) un segreto che non è qualificato o protetto (non essendo imposto da alcun obbligo giuridico sanzionabile), ma è semplicemente un segreto *di fatto* «per cui, salvo che la legge non dica espressamente il contrario, né la pubblica amministrazione è tenuta a far conoscere la propria interna attività, né soggetti esterni allo Stato hanno il potere di conoscere questa attività interna» (8).

Ed è un segreto invincibile, perché basato sostanzialmente sul

(7) Anche qui un esempio per tutti: l'art. 8 della circolare n. Lev. A-9 UDG datata 20 dicembre 1986. Ivi si legge che «i distretti militari dovranno provvedere alla completa informazione delle norme di cui ai paragrafi 2 e 3 della presente circolare», pur non essendo tali paragrafi gli unici interessanti l'operato degli enti convenzionati (secondo la non fondata pretesa di Levadife di dettare, mediante circolare, disposizioni «vincolanti» per soggetti terzi, estranei ad un rapporto di subordinazione gerarchica con l'amministrazione militare emanante) e riguardanti gli obiettori in servizio o aspiranti tali.

(8) Così G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1984, 55.

rapporto (impari) di forza tra Ministero da un lato, ed obiettori ed enti dall'altro.

Personalmente, sono riuscito attraverso canali istituzionali (Ministero della Difesa; Corte costituzionale) e privati (enti di servizio civile; coordinamenti di obiettori) a raccogliere copia delle circolari emanate in materia di obiezione di coscienza, che hanno avuto una qualche incidenza sulle modalità di gestione degli obiettori o sui rapporti con gli enti convenzionati e quelle concernenti rapporti tra il Ministero ed i propri organi periferici ovviamente sul tema *de qua*: per un totale di 22 circolari + 1 prontuario ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Il numero è senz'altro approssimato per difetto: da esso, ad esempio, sono escluse le circolari con cui viene comunicato il trattamento economico degli obiettori di coscienza in servizio sostitutivo civile per ogni anno finanziario (vedi, ad esempio, le circolari n. Lev/601010 datata 22 febbraio 1984 e n. Lev/000160/UDG datata 17 gennaio 1985) perché non rilevanti ai fini della presente comunicazione.

Qui di seguito si danno gli estremi delle circolari reperite, con l'indicazione della eventuale pubblicazione del testo integrale.

Si è preferito raggrupparle per oggetto omogeneo, piuttosto che indicarle secondo un ordine cronologico: risulta così più evidente quali procedure, quali istituti hanno creato maggiore difficoltà applicative, al punto da richiedere il succedersi in tempi anche relativamente brevi di più circolari.

Nel dettaglio:

– circolari di esecuzione della legge 772/1972 e delle modifiche ad essa apportate dalla legge 24 dicembre 1974 n. 695:

n. 500081/30 datata 5 novembre 1974 (pubblicata in appendice a F. COCONARI-A. GANDINI-C. ZAGHI, *Guida all'obiezione di coscienza*, Ediz. Lavoro, Roma 1985, 102 ss.);

n. 500081/30 datata 15 marzo 1975.

– circolari aventi ad oggetto disposizioni concernenti l'istruttoria delle domande di riconoscimento dell'obiezione di coscienza:

n. 100085/L datata 29 dicembre 1972;

n. 00423/UDG datata 12 febbraio 1973;

n. 500081/45 datata 30 aprile 1980;

n. 800001/SCA datata 24 marzo 1981;

n. 800001/29 datata 23 settembre 1982;

n. 800013 datata 17 maggio 1983.

– circolare avente ad oggetto provvedimenti da adottare in caso di mancato o

Per le ragioni suddette, non sono in grado di affermarne l'eshaustività: tuttavia ritengo si tratti di materiale sufficiente per la ricostruzione della gestione ministeriale che intendo compiere, e comunque senz'al-

ritardato impiego nel servizio sostitutivo civile, e successive circolari di specificazione e di abrogazione della medesima:

n. 500081/3 datata 19 settembre 1979 (pubblicata in appendice a R. VENDITTI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare*, Milano 1981, 168 ss.);

n. 500081/4 datata 7 novembre 1979;

n. 800001/SCA datata 30 luglio 1982;

n. 800001/SCA datata 18 ottobre 1982;

n. Lev. 001327/UDG datata 18 aprile 1984 (il cui testo è riportato in E. ROSSI, *Circolari ministeriali e sindacato della Corte costituzionale in materia di obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1985, 149 s.).

– circolari di contenuto vario: la prima avente ad oggetto nuove disposizioni concernenti il distacco di obiettori di coscienza per la prestazione del servizio sostitutivo civile; la seconda disciplinante i casi di inadempienze o infrazioni commesse da giovani che hanno acquistato lo *status* di obiettori (alla luce della di poco precedente sent. 113/1986 della Corte costituzionale):

n. 800001/36 datata 6 novembre 1982;

n. Lev. I/2 UDG datata 3 giugno 1986.

– circolari aventi ad oggetto disposizioni relative alla gestione degli obiettori di coscienza (la prima trasmette agli enti la proposta ministeriale di un nuovo testo di convenzione; le successive tre disciplinano le modalità delle ispezioni ministeriali specie in relazione alla fornitura di vitto, alloggio e vestiario; le ultime tre dettano disposizioni generali relative all'intera gestione degli obiettori):

n. Lev. 800002/231/84/4 SAM datata 13 giugno 1984;

n. Lev. 800001/53/84 datata 17 luglio 1984;

n. Lev. 800001/16/85 datata 12 aprile 1985;

n. Lev. 800001/46/85 datata 19 luglio 1985 (pubblicata in appendice a F. COCONARI-A. GANDINI-C. ZAGHI, *op. cit.*, 113 s.);

n. Lev. I/1 data 5 giugno 1986 (pubblicata in appendice a A. PUGIOTTO, *La controriforma ministeriale all'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Quest. Giust.* 1986, 629 ss.);

n. Lev. A-9 UDG datata 20 dicembre 1986 (pubblicata in appendice a P. CONSORTI, *op. cit.*, 839 s.);

n. Lev. A-11 UDG datata 29 gennaio 1987.

– prontuario per la gestione degli obiettori di coscienza, emanato da Levadife in data 1 agosto 1987 ad uso dei Distretti Militari e degli Enti che impiegano obiettori di coscienza (pubblicato in CARITAS ITALIANA, *Il servizio civile degli obiettori di coscienza nella Caritas*, Roma 1987, 129 ss.).

tro comprensivo delle circolari più significative e rilevanti emanate in materia.

3. Quanto all'impostazione di questa comunicazione, mi è stato assegnato il compito di analizzare e valutare *nel merito* le circolari ministeriali: a tale compito mi atterrò, mettendone in evidenza non solo (e non tanto) la loro illegittimità giuridica, quanto (e soprattutto) il tralignamento dell'obiezione di coscienza e del servizio civile che, nei fatti, da esse e per esse ne è derivato.

Rimando, quindi, alla precedente comunicazione del dottor. Consorti per quanto concerne l'impalcatura giuridica che sottende il mio intervento.

Anticipo già la conclusione cui mi sembra di poter arrivare: la gestione ministeriale dell'obiezione di coscienza e del servizio civile, in questi 15 anni, è oscillata tra una prima fase di grave lassismo ed una seconda fase di mal interpretata intransigenza.

Da qui la necessità, nonostante recenti segnali di *revirement* da parte dell'amministrazione, di sottrarre *de jure condendo* la competenza in materia al Ministero della Difesa per attribuirla ad un diverso e più imparziale organo politico.

Non essendo possibile, almeno in questa occasione, un'analisi approfondita di tutte le circolari reperite, concentrerò la mia attenzione sulla fase più recente della gestione ministeriale e del conseguente rapporto tra Levadife, enti convenzionati ed obiettori.

Le determinazioni ministeriali che, seppur sommariamente, prenderò in considerazione sono quindi: le circolari n. Lev. I/1 del 5 giugno 1986, n. Lev. A-9 UDG del 20 dicembre 1986, n. Lev. A-11 UDG del 29 gennaio 1987 (che rappresentano la traduzione normativa della fase più acuta di scontro tra le controparti indicate), fino a lambire la più recente novità del prontuario per la gestione degli obiettori di coscienza, del 1 agosto 1987 ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Quanto alla fase meno recente dei rapporti enti/Ministero della Difesa e delle

La circolare del 20 dicembre 1986: una «vittoria di Pirro»

1. In data 20 dicembre 1986 il Ministero della Difesa, allora retto ancora dal sen. Spadolini, emana la circolare n. Lev. A-9 UDG avente ad oggetto «disposizioni in materia di obiezione di coscienza».

È un atto importante: con esso sembra chiudersi una fase di acuto contrasto tra Levadife, enti convenzionati ed obiettori; contrapposizione di cui è bene ripercorrere, sommariamente e solo a livello cronachistico, le tappe principali.

Il Ministero, tra la fine dell'84 e l'inizio dell'85 aziona una serie di strumenti per una più rigorosa gestione del servizio civile, allo scopo dichiarato di disincentivare scelte di comodo coperte da enti compiacenti, ma i cui effetti si ripercuotono pesantemente ed in modo generalizzato su tutti gli obiettori e su tutti gli enti: precettazioni d'autorità, tempi di risposta alle domande di obiezione ancora eccessivamente lunghi rispetto al termine semestrale legislativo (seppur abbreviati, invero, rispetto alle medie precedenti), ispezioni nelle sedi degli enti (pienamente legittime come misura di controllo, ma criticate dagli enti medesimi per le modalità di svolgimento), emanazione della circolare n. Lev. I/1 del 5 giugno 1986.

circolari da questo emanate in tema di obiezione di coscienza e di servizio civile, i contributi in dottrina non sono molti (probabilmente per le difficoltà documentative suddette) e prevalentemente dedicati alla cd. circolare dei 26 mesi (la n. 500081/3 datata 19 settembre 1979) su cui vedi l'ottimo lavoro di E. ROSSI, *Circolari ministeriali e sindacato della Corte*, cit. 117 e R. VENDITTI, *L'obiezione di coscienza*, cit. 87, nonché, E. ROSSI, *Una decisione interlocutoria*, cit., 2524 ss. e A. PUGIOTTO, *L'obiezione di coscienza al servizio militare*, cit., 2028 ss. (entrambi per le valutazioni della Corte costituzionale su tale circolare).

Vedi comunque, per una ricostruzione teorica generale dell'uso dello strumento circolare nella specifica materia dell'obiezione di coscienza al servizio militare P. RESCIGNO, *Leggi, regolamenti e convenzioni nella disciplina dell'obiezione di coscienza*, relazione al seminario «*Riflessioni sugli aspetti giuridici dell'obiezione di coscienza al militare ed il servizio civile oggi in Italia*», tenutosi all'Università di Roma «La Sapienza» il 5 dicembre 1986 (se ne può leggere un sintetico resoconto in P. CONSORTI, *Per una nuova legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Il Tetto*, 1987, 127; ID., *Obiezione di coscienza al servizio militare e servizio civile*, in *Dir. Eccl.*, 1986, 393).

Proprio quest'ultima detta una serie di disposizioni che, se applicate, avrebbero azzerato molte delle attuali esperienze di servizio civile, rendendo impossibile per molti enti il rinnovo della convenzione o la gestione della stessa in modo compatibile con la natura dei servizi svolti dagli obiettori, non sempre o comunque non facilmente riconducibili ad una loro organizzazione di stampo *casermistico*.

Giuridicamente, peraltro, la circolare citata è illegittima: rappresenta il prototipo di disposizioni ministeriali ufficialmente rivolte ad organi subordinati (distremiles, compamares, etc.) ma, in realtà, aventi come effettivi destinatari soggetti terzi (gli enti) del tutto sottratti ad un rapporto di subordinazione gerarchica con Levadife.

Non solo: molte delle sue disposizioni violano la convenzione o comunque dispongono *ultra* e talvolta addirittura *contra legem* ⁽¹¹⁾.

La reazione alla circolare è massiccia, al punto da spingere il Ministro a sottoporre il testo alla Commissione Difesa della Camera, ed a chiedere «al Presidente della Commissione di costituire un gruppo di lavoro che proponga al governo tutte le modifiche al testo della circolare: non senza aver sentito prima i responsabili del settore» ⁽¹²⁾.

Il 26 novembre, la Commissione pronuncia la già citata risoluzione-

⁽¹¹⁾ Rinvio qui (ed una volta per tutte), a dimostrazione delle valutazioni necessariamente sintetiche fatte nel testo in relazione alla circolare del 5 giugno 1986, al mio *La controriforma ministeriale*, cit., 607 ss., dove la circolare medesima viene analizzata nel merito e nella sua natura giuridica, non senza aver inquadrato la linea di condotta del Ministero nel contesto più generale determinato dalle recenti novità giurisprudenziali (e non) in tema di obiezione di coscienza.

⁽¹²⁾ *Atti parlamentari, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* (resoconto sommario), IX Legislatura, seduta del 17 settembre 1986, 73.

Si noti, peraltro l'errata affermazione del Ministro circa la vigenza della circolare *de qua*: «Essa dovrebbe avere effetto dal 1° luglio dell'anno prossimo. C'è quindi tutto il tempo per una adeguata meditazione» (*loc. cit.*). Il che non corrisponde al vero: il *dies a quo* del 1° luglio riguardava *solo* la disposizione I.2 relativa all'obbligo per gli Enti di disporre di idonee strutture logistiche per garantire agli obiettori in servizio vitto e alloggio. Tutte le altre disposizioni della circolare, invece, avevano immediata vigenza.

ne, contenente (accanto alla riportata critica dell'operato ministeriale) nuove direttive per la gestione dell'obiezione di coscienza.

Il 9 dicembre, a Palazzo Baracchini, si svolge un tumultuoso ma proficuo incontro tra il Ministro ed i principali enti convenzionati.

Nelle giornate immediatamente successive, viene sottoposta alla Caritas Italiana ed all'A.R.C.I. (soltanto) la bozza di una nuova circolare, le cui coordinate erano già state rese note dal Ministro alla riunione del 9 dicembre, chiedendo ad essi di avanzare proposte integrative e/o modificative.

Il 20 dicembre, finalmente, la nuova circolare viene emanata.

L'analisi che vado a condurre della circolare in esame, si servirà della citata risoluzione della Commissione Difesa, oltre che di una lettura parallela con la circolare del 5 giugno 1986: sarà così più immediato verificare quanto le nuove determinazioni ministeriali hanno evitato errori precedentemente commessi e si siano conformate alle direttive parlamentari.

L'esame comunque, per ragioni di sinteticità, sarà limitato solo alle disposizioni più significative.

2. Sul problema delle c.d. precettazioni forzate⁽¹³⁾, la risoluzione impegnava il governo «a rispettare, nell'ambito delle assegnazioni, le aree vocazionali espresse dagli obiettori, secondo le indicazioni dell'art. 3 della convenzione tipo, che prevede come prassi normale l'intesa con l'ente assegnatario».

Non solo: facendosi carico del problema dei numerosi casi di precettazione d'autorità già avvenuti, la risoluzione impegnava il governo «a favorire con sollecitudine il trasferimento degli obiettori già precettati» in ossequio ai criteri sopra indicati.

(13) Per un inquadramento della prassi ministeriale delle precettazioni forzate, sotto il profilo della *ratio* giustificatrice e degli effetti conseguenti, nonché dei possibili strumenti di reazione ad essa, vedi A. PUGIOTTO, *Alcuni problemi di tutela giurisdizionale in tema di obiezione di coscienza al servizio militare*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova 1988, 123 ss.

La circolare del 5 giugno, coerentemente alla logica ostruzionistica cui si ispirava, veniva in pratica ad impedire qualsiasi reazione per via *burocratica* alla prassi delle assegnazioni forzate, attraverso l'uso di istituti che la circolare medesima vietava (trasferimento e distacco temporaneo tra enti convenzionati dell'obiettore precettato) o dichiarava non ammissibili (la riconsuazione dell'obiettore precettato da parte dell'ente assegnatario).

Al contrario, *apparentemente* la nuova circolare del 20 dicembre pone fine all'uso generalizzato di tale prassi amministrativa: nella domanda i giovani che intendono obiettare hanno la facoltà di indicare «anche le aree vocazionali d'impiego, gli enti convenzionati presso cui svolgere il servizio civile sostitutivo e le relative sedi» (art. 1 comma 1).

Gli enti, al momento della domanda dell'obiettore o prima del suo riconoscimento «dovranno presentare richieste numeriche, ed anche nominative, entro i limiti quantitativi stabiliti dalle Convenzioni» (art. 3 comma 2). Infine, si stabilisce che «l'assegnazione degli obiettori sarà effettuata nel rispetto delle richieste dei giovani (...)» (art. 3 comma 1).

Ma una lettura più attenta ed un'interpretazione sistematica di queste disposizioni con altre (in specie: la disposizione in tema di precettazioni forzate già avvenute, e quella che fissa condizioni cui è subordinata l'assegnazione) mettono in evidenza come il concetto di area vocazionale venga ripetutamente scisso e distinto da quello di ente e sede relativa ⁽¹⁴⁾.

In altri termini: vi è il sospetto fondato che il Ministero consideri precettato forzatamente solo chi è stato assegnato ad un tipo di servizio diverso da quello optato e non anche chi, pur nel rispetto di tale scelta, è stato inserito in organizzazioni e/o in località territoriali diverse da quelle contattate.

Eppure, anche in queste ipotesi può venir meno, spesso, la possibilità di programmare preventivamente un servizio valido e serio,

⁽¹⁴⁾ Come credo di aver già dimostrato in *Alcuni problemi di tutela giurisdizionale*, cit., 131.

in base alle competenze dell'obiettore, alla sua conoscenza della realtà territoriale in cui dovrebbe lavorare, all'operare in sintonia con un ente con cui già si era avviata una forma di collaborazione.

La circolare del 20 dicembre, quindi, permette un recupero surrettizio della prassi delle precettazioni forzate, limitata solo dal rispetto dell'indicata «area vocazionale», termine peraltro troppo generico per costituire un efficace sbarramento.

A me sembra, infine, che così sia stato disatteso lo spirito della risoluzione della Commissione Difesa, dove il termine «area vocazionale» è strettamente connesso all'art. 3 della convenzione tipo, che istituzionalizza come regola il meccanismo della richiesta nominativa degli obiettori.

La prassi che ha fatto seguito all'emanazione della circolare *de qua* ha confermato questi timori: il concetto di area vocazionale viene interpretato dal Ministero in senso restrittivo, come *non* comprensivo dell'ente e della sede preferiti.

È sufficiente che un ente, anche solo *potenzialmente*, sia idoneo ad occuparsi di un determinato ambito di servizio perché un obiettore, che ha espresso un'area vocazionale analoga, vi venga precettato ⁽¹⁵⁾.

La *ratio* di tale condotta è stata più volte illustrata sia dall'organo politico che da quello amministrativo del dicastero della Difesa: equiparare esattamente l'obiettore al soldato di leva, che non sceglie la caserma dove svolgerà il suo servizio.

Oppure, in altri casi, garantire in modo eguale l'utilizzo della convenzione ad enti che operano nella medesima area vocazionale.

Oppure, in altri casi ancora, l'impossibilità di assegnare obiettori all'ente richiesto e richiedente, avendo raggiunto la saturazione dei posti disponibili (indicati in convenzione) con gli obiettori già in servizio.

⁽¹⁵⁾ È questa la giustificazione spesso addotta, ad esempio, in relazione alle precettazioni d'autorità presso enti pubblici: poiché un Comune ha un assessorato per i servizi sociali, l'obiettore che indica come area vocazionale il settore «emarginati» o «disabili» o «anziani» potrà esservi assegnato, a prescindere poi dall'effettivo impiego del giovane in quello o in qualsiasi altra struttura di servizio dell'ente locale.

Prescindendo dall'ultima ipotesi (che, comunque, è meno pacifica di quanto sembri *prima facie* ⁽¹⁶⁾), le giustificazioni indicate appaiono incongrue: invero, se il servizio di leva è tendenzialmente ripetitivo nelle sue mansioni e non richiede nel soldato semplice alcuna preparazione che vada oltre al generico addestramento all'uso delle armi, al contrario il servizio civile è assai diversificato nelle tipologie e nelle modalità di svolgimento, rendendo spesso infungibile la prestazione di un soggetto determinato.

3. Ma c'è dell'altro: in data 29 gennaio 1987 il Ministro della Difesa emana un'altra circolare (la n. Lev. A-11 UDG avente ad oggetto «direttive urgenti in materia di obiezione di coscienza»).

Questa, facendo espresso riferimento alla precedente circolare del 20 dicembre 1986, dirama le direttive procedurali da seguire per ottenere la riassegnazione degli obiettori, precettati d'ufficio nel mancato rispetto dell'area vocazionale precedentemente alla data del 20 dicembre 1986.

⁽¹⁶⁾ Di limiti quantitativi, in effetti, parla la circolare del 20 dicembre 1986 (art. 3 comma 1) come criterio per la assegnazione dell'obiettore nell'ente richiedente e richiesto.

Tuttavia essi andrebbero intesi in modo razionalmente articolato: non facendo riferimento meccanicisticamente (come invece sembra fare il Ministero) solo al numero di obiettori in servizio, bensì distinguendo tra essi sulla base della data (più o meno prossima) del congedo. In tal modo, legando alla data di fine servizio di un obiettore il momento della precettazione di chi andrà a sostituirlo, si verrebbe a garantire un'importante ed utile continuità nella prestazione del servizio civile, oltre che una relativa certezza circa il *dies a quo* di inizio dello stesso.

Una simile ipotesi, che presuppone, da parte dell'ente, una programmazione anche cronologica delle richieste nominative avanzate e, da parte del Ministero, la capacità di precettare gli obiettori secondo periodici scaglionamenti, invero è prevista nella circolare del 20 dicembre 1986: l'art. 3 comma 4, in relazione alla facoltà degli enti di avanzare richieste numeriche e anche nominative, dispone che «in tali richieste, al fine di assicurare la continuità del servizio, gli enti potranno tener conto degli obiettori prossimi al congedo».

Tuttavia, per la difficoltà di enti (specie se convenzionati per centinaia di obiettori) e Levadife a porre in essere i necessari presupposti indicati, tale meccanismo risulta essere assai poco utilizzato.

Ebbene, in tale circolare si fissa tassativamente un *dies ad quem* per tali richieste: «dovranno essere prese in considerazione da parte dei Distretti Militari le istanze prodotte dagli interessati entro il 23 febbraio 1987».

Ed altrettanto perentoriamente si afferma che «non dovranno essere prese in esame le domande di obiettori che alla data del 20 dicembre 1986 abbiano già svolto almeno sei mesi di servizio».

Entrambi i termini sembrano incongrui, e comunque ridimensionano drasticamente il previsto istituto della riassegnazione.

Il primo termine funge da rigido selezionatore, se si tiene conto della mancanza di una pubblicazione legale delle circolari ministeriali e di adeguate forme di pubblicizzazione (peraltro nemmeno menzionate nel testo della circolare in esame, contrariamente alle precedenti) oltre che il breve lasso di tempo (teoricamente 25 giorni) concesso agli interessati per raccogliere la complessa documentazione con cui corre-dare necessariamente la domanda di riassegnazione.

Il secondo termine, invece, viene a porre un limite cronologico (fissato in modo arbitrario) alla possibilità di beneficiare della sanatoria prevista, per i precettati d'ufficio, dalla circolare del 20 dicembre 1986 con prevedibili disparità di trattamento, paradossalmente danneggianti proprio chi da più tempo è costretto a svolgere servizio civile nel non rispetto dell'area vocazionale.

La giustificazione addotta a spiegazione della condizione temporale è stata la seguente: permettere all'obiettore riassegnato di effettuare un servizio civile nel nuovo ente della durata minima di 12 mesi (marzo '87-marzo '88), periodo di impiego che appare qualificante il servizio medesimo (contrariamente ad un inutile servizio di 3/4 mesi in un nuovo ente) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ A documentazione di ciò posso citare la lettera circolare, datata 12 gennaio 1987, del segretario del C.E.S.C. (Coordinamento Enti di Servizio Civile), organismo che insieme ad altri enti convenzionati a struttura nazionale (A.R.C.I., A.C.L.I., Caritas, Cenasca-C.I.S.L., Italia Nostra, Ispettorie Salesiane e WWF) partecipò il 12 gennaio 1987 ad un incontro con Levadife per concertare il testo della circolare *de qua*; lettera

Si tratta, invero, di una presunzione apodittica e che, comunque, non giustifica (neppure logicamente) la disparità di trattamento tra l'obiettore che, alla data del 20 dicembre 1986, ha svolto 6 mesi di servizio civile (a seguito di precettazione forzata) e quello che ha svolto 6 mesi ed 1 giorno di servizio civile nelle medesime condizioni (e sarà costretto a proseguirlo per ben altri 14 mesi).

Non quindi i mesi già svolti di servizio civile, ma i mesi ancora da svolgere dovevano essere eventualmente usati come termine cronologico, affinché la disciplina risultasse equa e razionale.

Non solo: se la *ratio* del secondo termine è quella suddetta, si sarebbe dovuto prevedere un termine più lungo per i giovani obiettori appartenenti alla leva di mare, i quali svolgono un servizio civile della durata di 26 mesi (contro i 20 dei giovani obiettori appartenenti alla leva di terra) ⁽¹⁸⁾.

Non quindi, per questi, «almeno 6 mesi di servizio», bensì «almeno 12 mesi di servizio».

Non stupisce che (secondo i dati illustrati dal sen. Pavan, sottosegretario delegato, alla Camera) su 2.000 domande di riassegnazione 500 soltanto siano state accolte, e 1.500 respinte ⁽¹⁹⁾.

A spiegazione delle cifre suddette così si è espresso il sottosegretario: «Si fa presente che ciò è dovuto al fatto che molte domande di

inviata a tutti gli enti convenzionati che hanno aderito a tale coordinamento (attualmente sono circa 75 per un totale di 1500 obiettori in servizio).

Ivi, testualmente, si legge che «la spiegazione della data – dopo ampio dibattito – è la seguente: il Ministero riuscirà a fare queste “riassegnazioni” a partire dal marzo 1987 (nella migliore delle ipotesi). Si permetterà così all'obiettore di effettuare un programma di lavoro che avrà una durata minima di 12 mesi (marzo '87-marzo '88): ciò che rende il servizio minimamente qualificato proprio in base al periodo d'impiego (un servizio civile di 3-4 mesi in un nuovo Ente in effetti non servirebbe a nessuno)».

⁽¹⁸⁾ È noto infatti che l'equiparazione a 12 mesi tra la durata della leva di terra e della leva di mare, stabilita dalla legge 24 dicembre 1986 n. 958, norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata, (*ex art. 3*) non è immediata, ma avviene invece secondo la gradualità indicata dall'art. 41 della legge medesima.

⁽¹⁹⁾ *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, X Legislatura, *Discussioni*, seduta del 27 novembre 1987 (resoconto stenografico), 8.

riassegnazione sono semplici domande di trasferimento (da intendersi come avvicinamento al luogo di residenza), non supportate da validi motivi circa il mancato rispetto dell'area vocazionale. Si soggiunge, infine, che molti obiettori, pur destinati ad enti diversi da quelli richiesti, risultano utilmente impegnati proprio nei settori di attività dell'area vocazionale»⁽²⁰⁾. Non si può certo escludere che molte domande di riassegnazione dissimulassero in realtà semplici trasferimenti; quanto invece alla seconda argomentazione, alla luce di ciò che si è detto precedentemente, appare fragile e criticabile.

4. In sintesi, e riassumendo: la circolazione del 20 dicembre permetteva (e di fatto ha permesso) un recupero surrettizio delle precettazioni forzate (limitate solo dal generico concetto di area vocazionale).

Lo stesso istituto della riassegnazione per gli obiettori precettati d'autorità prima del 20 dicembre, viene ridimensionato dalle disposizioni applicative della circolare del 29 gennaio 1987.

Una qualche forma di tutela, comunque, anche se parziale e scarsamente efficace, era così stata prevista.

Rimaneva invece completamente scoperta da ogni *garanzia* la ipotesi di obiettori comunque (nonostante la circolare del 20 dicembre) precettati d'ufficio *dopo* il 20 dicembre 1986 senza il rispetto dell'area vocazionale.

L'ipotesi di una tutela in tal senso non era prevista dalla circolare di dicembre, che escludeva a priori il verificarsi di simili casi: nel concreto, invece, non sono stati pochi, soprattutto nei primi mesi dell'87, presumibilmente per il lento e non facile adeguamento dei meccanismi burocratici ministeriali alle nuove disposizioni⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ *Ibidem.*

⁽²¹⁾ Nella sola Caritas Italiana, secondo informazioni raccolte presso l'Ufficio Nazionale Servizio Civile del medesimo ente, dopo il 20 dicembre 1986 (specialmente nei primi mesi del 1987) si sono avuti 434 casi di obiettori precettati d'ufficio in enti differenti dalla stessa (il dato è aggiornato al gennaio 1988 compreso).

Proprio per far fronte a ciò, in data 17 febbraio 1987, veniva raggiunto e sottoscritto da Levadife e dai principali enti convenzionati, un protocollo d'intesa, con l'impegno ministeriale di tradurlo in circolare ⁽²²⁾.

Tale protocollo prevedeva, per il problema in esame (punto 3: riassegnazione di obiettori precettati d'ufficio dal 20 dicembre in avanti), che «l'amministrazione di Levadife provvederà immediatamente alla riassegnazione su semplice presentazione degli elenchi nominativi degli obiettori interessati, fatta dagli enti, nei limiti delle attuali disponibilità di posti (...)».

Questa intesa è rimasta lettera morta: non è mai stata recepita da alcuna circolare, contrariamente alla già citata circolare del 29 gennaio 1987 che traduceva *testualmente e senza modifica alcuna* un identico protocollo d'intesa raggiunto e sottoscritto da Levadife e dai principali enti convenzionati in data 12 gennaio 1987.

Uguale la procedura nei due casi, quindi, ma completamente diverso l'esito formale giuridico: perché?

5. Un secondo profilo della circolare del 20 dicembre che merita un'attenta disamina, concerne il problema degli ambiti di servizio civile in cui l'obiettore può essere impiegato.

In merito, la risoluzione della Commissione Difesa impegnava il

⁽²²⁾ Il documento cui ci si riferisce fu redatto in un incontro svoltosi il 17 febbraio 1987 presso il Ministero della Difesa, tra Levadife e alcuni fra i principali enti convenzionati a struttura nazionale.

Esso è suddiviso in 4 punti: 1. aggiornamento annuale delle convenzioni per quanto attiene il numero degli obiettori e il numero di sedi periferiche; 2. riassegnazione di obiettori precettati d'ufficio dal 20 giugno al 19 dicembre 1986; 3. *riassegnazione di obiettori precettati d'ufficio dal 20 dicembre 1986 in avanti*; 4. precisazioni sulla natura della convenzione con enti a carattere nazionale, in relazione alla segnalazione delle sedi periferiche.

Tale protocollo d'intesa fu sottoscritto dai rappresentanti dei seguenti enti: A.R.C.I., A.C.L.I., Cenasca-C.I.S.L., Italia Nostra, Ispettorie Salesiane, WWF e C.E.S.C.; per Levadife, il documento fu firmato dal Capo dell'Ufficio del Direttore Generale.

governo «a prevedere, secondo il dettato della Corte costituzionale (sent. 164/1985) che gli obiettori siano chiamati a prestazioni personali di portata equivalente (ed in nessun modo discriminatorie) sostitutive del servizio militare armato».

La circolare si adegua a ciò disponendo che «nell'ambito degli enti gli obiettori dovranno essere impiegati in prestazioni personali di adeguato impegno sociale, riconducibili all'idea della difesa della Patria (sentenza 164/85 della Corte costituzionale), da realizzare nella programmazione generale del servizio presentata dai singoli enti» (art. 3 comma 6).

Il problema, ancora una volta, è interpretativo: che cosa si vuole intendere con la perifrasi sopra indicata?

Essa è stata trasposta, pari pari, dalla decisione della Corte costituzionale in cui si afferma definitivamente che il servizio civile non è una violazione del sacro dovere di difesa, bensì un modo per ottemperare pienamente ad esso. Non vi è però, ovviamente, nella sentenza alcuna esemplificazione concreta.

La dottrina, in merito, dà due differenti letture.

La prima, più restrittiva, è quella che ricollega necessariamente tali prestazioni alle esigenze di difesa e protezione civile in caso di guerra o di pubbliche calamità ⁽²³⁾.

La seconda, più estensiva, allarga il concetto di difesa della patria fino a comprendervi anche attività di solidarietà sociale (cooperazione internazionale, reinserimento degli handicappati ed emarginati, eliminazione delle sacche di sottosviluppo, promozione umana delle popola-

⁽²³⁾ Così V. GARINO, *Obiezione di coscienza*, voce del *Noviss. Dig. It.*, appendice vol. V, 341 e 346 (ivi si legge, tra l'altro, che «l'utilizzazione di obiettori presso enti di assistenza e di istruzione, non avendo uno stretto rapporto con la difesa interna, contrasta con quanto dispone la Costituzione in tema di inderogabilità del dovere di difesa e di obbligatorietà del servizio militare»).

Più recentemente, ma con identico orientamento, vedi G. DISTEFANO, *L'obiezione di coscienza al servizio militare: profili giuridici e sociali*, in *Riv. Mil.* 1988, gennaio-febbraio, 100.

zioni a tutti i livelli, etc.) e di tecniche di difesa popolare nonviolenta ⁽²⁴⁾.

Le diverse proposte di legge attualmente depositate in Parlamento, in effetti, sembrano orientarsi verso quest'ultima lettura ⁽²⁵⁾.

Meno lineare appare, invece, la condotta del Ministero: se, infatti, da un lato continuano i convenzionamenti con enti (pubblici e privati) operanti nei diversi settori indicati dalla legge 772, dall'altro alcuni segnali sembrano indicare invece una tendenziale preferenza (quanto meno in prospettiva) verso la prima interpretazione ⁽²⁶⁾.

La cosa non è di poco conto: se questo fosse l'orientamento dell'amministrazione, c'è da attendersi una revisione globale degli enti convenzionati, con il rischio che l'attuale formulazione della circolare sia usata per risolvere alcune convenzioni poco gradite al Ministero.

Il criterio suddetto dovrebbe operare, inoltre, solo in sede di sottoscrizione della convenzione o di rinnovo di questa. Invece la disposizione in esame della circolare ne permette un uso *immediato*, al momento dell'assegnazione o dell'impiego dell'obiettore: «ove l'assegnazione e l'impiego avessero in qualche modo disatteso i suesposti

⁽²⁴⁾ Così R. VENDITTI, *L'obiezione di coscienza*, cit., 47 ss.; ID., *Prime riflessioni*, cit., 1218 ss. ed ora, con maggiori approfondimenti, nella relazione presentata al Convegno romano promosso dalla Caritas Italiana, pubblicata in questo stesso volume.

⁽²⁵⁾ Nel dettaglio: n. 436, *Caccia*, Camera 2 luglio 1987 (art. 6 comma 2); n. 567, *Fincato*, Camera 3 luglio 1987 (art. 5); n. 248, *Ceccatelli*, Senato 22 luglio 1987 (art. 5 comma 1); n. 1203, *Rodotà*, Camera 23 luglio 1987 (art. 5 comma 2); n. 1878, *Capecchi*, Camera 12 novembre 1987 (art. 13); n. 1946, *Ronchi*, Camera 24 novembre 1987 (art. 8 e l'intero capo II); n. 2655, *Salvoldi*, Camera 2 maggio 1988 (art. 7).

A titolo meramente informativo vanno anche ricordate (pure nel totale disaccordo di principio con esse) le due integrazioni alla legge 15 dicembre 1972 n. 772 (n. 72, *Bozzello Verole*, Senato 3 luglio 1987; n. 966, *Ferrari Marte*, Camera 16 luglio 1987) proponenti addirittura l'assegnazione degli obiettori di coscienza agli uffici tecnici erariali per il riordino del catasto.

⁽²⁶⁾ Si pensi, ad esempio, all'accordo sottoscritto il 12 dicembre 1986 tra il Ministro della Difesa ed il Ministro per la protezione civile «per il distacco presso l'ufficio del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile di un massimo di 500 obiettori di coscienza che hanno optato per il servizio sostitutivo civile».

criteri, si dovrà provvedere ad una sollecita redistribuzione degli interessati» (art. 3 comma 6).

Siamo quindi in presenza di un criterio vago e di dubbia interpretazione, che può essere usato da *Levadife* con eccessiva discrezionalità.

Né qui si vuole negare la necessità di una revisione dei circa 1.500 enti convenzionati, peraltro più volte sollecitata da molti di questi. A condizione però che essa avvenga sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, in modo da evitare un uso improprio di una eccessiva discrezionalità amministrativa.

6. Seppure sinteticamente (e senza soffermarmi, in questa sede, ad una analisi dettagliata delle disposizioni) è bene comunque evidenziare gli indubbi miglioramenti apportati dalla circolare in esame, rispetto a quella precedente del 5 giugno 1986.

Essi riguardano le materia dei distacchi, ricusazioni e trasferimenti: vengono abrogate e sostituite le precedenti disposizioni che o li vietavano o li rendevano, di fatto, impraticabili. Certo resta fondata (anche alla luce dell'esperienza applicativa) una valutazione di tali strumenti come difficilmente attivabili o (qualora si intenda utilizzarli in reazione a precettazioni d'ufficio) scarsamente efficaci ⁽²⁷⁾.

Purtuttavia il quadro normativo di riferimento concede, ora, margini di manovra certo più ampi di quanto sarebbe stato possibile con la citata circolare precedente.

Nettamente migliorativa è, pure, la disciplina relativa al vitto e alloggio per gli obiettori in servizio: ivi, si stabilisce che «gli enti convenzionati, se privi di adeguate strutture per ospitare gli obiettori in servizio, possono, allo stato attuale, consentire ai giovani assegnati di usufruire del vitto e dell'alloggio altrove (ristoranti, pensioni, alber-

⁽²⁷⁾ Sul punto, vedi ancora A. PUGIOTTO, *Alcuni problemi di tutela giurisdizionale*, cit., 127 s.

ghi...) oppure se trattasi di residenti nella zona, anche presso le proprie abitazioni».

È noto che, invece, la circolare del 5 giugno 1986 obbligava gli enti a garantire, attraverso apposite strutture logistiche, vitto e alloggio all'obiettore, pena la riduzione dei limiti quantitativi previsti dalla convenzione o la risoluzione della medesima: con il che si avrebbe avuto, da un lato una notevole riduzione degli enti convenzionati (prescindendo dalla qualità del servizio offerto), dall'altro la creazione di una sorta di caserme per obiettori (con la riproposizione discutibile di una logica organizzativa propria della struttura militare).

Con l'attuale disciplina, invece, si ripristina la situazione preesistente ⁽²⁸⁾.

Ugualmente in modo succinto, va comunque rilevato il mancato adempimento da parte ministeriale di una delle direttive parlamentari contenuta nella più volte citata risoluzione: questa, infatti, al punto 5 impegnava il governo «a realizzare un'opportuna capillare informazione, nell'ambito delle facoltà offerte ai cittadini dalla legge 772/72».

Allo stato, non risultano iniziative in merito adeguate e rilevanti (non essendo certo tale il richiamo alla legge contenuto nel manifesto di chiamata alla leva ed in quello di chiamata alle armi), e comunque, sul punto, la circolare non contiene nemmeno una timida dichiarazione di intenti. La pubblicizzazione di quella che è pure una facoltà riconosciuta da una legge dello Stato, continua a gravare sugli enti e sul

⁽²⁸⁾ La problematica in questione è assai delicata, intrecciandosi in essa difficoltà tecnico/economiche e questioni di principio relative alla natura del servizio civile: fermo restando l'obbligo (*ex artt.* 13 comma 2 D.P.R. n. 1139/1977 e 9 comma 1 convenzione) per l'ente convenzionato di garantire vitto e alloggio all'obiettore in servizio, ciò che è in questione riguarda, infatti, le modalità di adempimento dell'obbligo medesimo.

Si noti, comunque, che la disciplina dettata dalla circolare del 20 dicembre 1986 è *sub condicione* («allo stato attuale»): ciò sembra sottendere un futuro intervento normativo, presumibilmente legislativo. Se, al contrario, fosse il preannuncio di un futuro intervento amministrativo, allora c'è il rischio che questo si muova nel senso opposto a quello indicato nella circolare in esame.

movimento degli obiettori, traducendosi quindi in iniziative sporadiche, non collegate e senz'altro non sufficientemente capillari.

7. Cosa dire a conclusione dell'analisi fatta?

Politicamente, nonostante l'indubbio superamento della pessima circolare del giugno '86, le nuove disposizioni ministeriali presentano ancora gravi lacune e parti poco chiare. La prassi applicativa che ne è seguita (ad esempio, come si è visto, in tema di precettazioni forzate e di riassegnazioni) ne ha eluso alcune delle novità più rilevanti.

Dal punto di vista degli obiettori e degli enti, insomma, una *vittoria di Pirro*.

Giuridicamente, la circolare del 20 dicembre contiene molte imperfezioni:

1) come pure è stato notato in dottrina «si dilunga in osservazioni di carattere generale che nulla hanno a che vedere con una circolare, che per sua natura può solo dettare disposizioni attuative, nell'ambito di quanto già la legge prevede, e non certo "stabilire principi e criteri"»⁽²⁹⁾. Una circolare, quindi, dalla struttura presuntuosa.

2) la *grandeur*⁽³⁰⁾ che impregna la circolare si traduce, peraltro, in una disposizione abrogativa per nulla coerente: «ogni precedente disposizione in contrasto con i principi ed i criteri precisati nella presente circolare deve intendersi abrogata».

I dubbi, interpretativi e non, sorgono numerosi: quali disposizioni della precedente circolare del 5 giugno restano in vigore?

Sembra quasi che, per l'organo emanante (il Direttore Generale di Levadife), questa circolare abbia natura regolamentare o, addirittura, legislativa: ancora una volta, quindi, si conferma l'alterazione delle regole gerarchiche delle fonti giuridiche da parte ministeriale.

3) la circolare, nella premessa, fa riferimento all'«entrata in vigore della legge di riforma del servizio di leva» da cui «ricevono forza

⁽²⁹⁾ P. CONSORTI, *Circolari della pubblica amministrazione*, cit., 828.

⁽³⁰⁾ P. CONSORTI, *op. ult. cit.*, 830.

giuridica principi, criteri e modalità con riflessi che interessano anche l'impiego degli obiettori di coscienza».

Il riferimento alla legge di riforma della leva è ancora più specifico all'art. 6 comma 1 dove, testualmente, si parla «della legge di riforma del servizio di leva, approvata il 18 dicembre u.s. in via definitiva dal Parlamento della Repubblica».

Entrambi i rinvii citati sono sbagliati, laddove sembrano presupporre la piena efficacia di una legge in realtà non ancora entrata in vigore: come giustamente si è notato in dottrina «la tempestività non fa onore alla preparazione giuridica dei tecnici del Ministero, essendo sin troppo evidente che una legge dello Stato non produce effetti solo in seguito alla sua approvazione, quand'anche fosse certamente definitiva, occorrendo la promulgazione, la pubblicazione» ⁽³¹⁾ e la eventuale *vacatio legis*.

Tutte queste imperfezioni giuridiche si spiegano *politicamente*: come detto all'inizio, la circolare in esame nasce per chiudere definitivamente la *vexata quaestio* apertasi tra Ministero ed enti nella gestione del servizio civile degli obiettori di coscienza, e che a poco a poco vede il primo incalzato da rilevanti novità favorevoli ai secondi (la sent. 113 dell'aprile 1986 ⁽³²⁾, la risoluzione della Commissione Difesa) e sempre

⁽³¹⁾ P. CONSORTI, *op. ult. cit.*, 829. Si ricordi infatti che la legge di riforma della leva, promulgata il 24 dicembre 1986 (cioè 4 giorni dopo l'emanazione della circolare in esame), è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo il 15 gennaio 1987.

⁽³²⁾ Corte costituzionale, sentenza n. 113 del 24 aprile 1986, in *Giur. Cost.* 1986, I, 635; con osservazione di R. VENDITTI, *Primi rilievi sulla sentenza costituzionale n. 113 del 1986 che esclude gli obiettori di coscienza dalla categoria degli «appartenenti alle Forze Armate»*. Vedi anche M. CHIAVARIO, *Obiettori di coscienza e giurisdizione penale*, in *Legisl. Pen.* 1986, 601; R. MESSINA, *Gli obiettori di coscienza ammessi al servizio sostitutivo civile: una nuova voce nell'elenco degli estranei alle forze armate*, in *Foro It.* 1986, I, 1489; A. PUGIOTTO, *L'obiezione di coscienza nuovamente davanti alla Corte costituzionale: ancora una sentenza lungimirante*, in *Giur. Cost.* 1986, I, 1822; R. BELLI, *Sulla «smilitarizzazione» degli obiettori di coscienza (a proposito della sentenza n. 113/1986 della Corte costituzionale)*, in *Arch. Pen.*, 1986, 301; A. REPOSO, *L'obiezione di coscienza ancora davanti alla Corte costituzionale*, in *Pace, Diritti dell'uomo, Diritti dei popoli*, 1987, n. 2, 59; A. DE LEONE, *La nozione di «appartenente alle FF.AA.» e lo status dell'obiettore in servizio sostitutivo civile*, in *Rass. Giust. Mil.* 1987, 271.

più isolato (è di quei mesi la drammatica polemica sulle condizioni di vita nelle caserme, alimentata da un'impressionante susseguirsi di suicidi tra personale militare). La parola d'ordine è, quindi, «*chiudere, e chiudere in fretta*».

Appare quindi fondato il sospetto che il testo della circolare esaminata, fosse nato in realtà come promemoria preparato per il Ministro (in vista dell'incontro cit. svoltosi il 9 dicembre con gli enti) e che il medesimo organo politico abbia poi voluto *trasformarlo* in circolare con solo poche modifiche e aggiustamenti ⁽³³⁾.

Acuta e lungimirante mossa politica, ma fragilissima nei suoi esiti giuridico formali.

Il prontuario del 1 agosto 1987: un precedente politicamente significativo, ma giuridicamente anomalo

1. La più recente novità nella gestione ministeriale dell'obiezione di coscienza e del servizio civile, è rappresentata dal prontuario emanato dall'ufficio di Levadife in data 1 agosto 1987.

Si tratta di uno strumento pratico per la gestione ordinaria del servizio civile, la cui valutazione risulta differente a seconda del criterio di analisi (politico o giuridico) che si adopera.

Politicamente la valutazione globale è positiva: la non abrogazione della circolare del 20 dicembre, le integrazioni migliorative di alcune sue generiche disposizioni, la buona disciplina di talune materie finora

⁽³³⁾ Anche qui sovviene, a documentazione di quanto affermato, la già citata lettera circolare del segretario del C.E.S.C. (vedi *supra*, nota 17), ove testualmente si legge che «la Circolare si presenta in effetti come protocollo d'intesa da cui dovevano derivare indicazioni più tecniche. *La fretta* ha determinato che questo protocollo redatto presso il gabinetto del Ministro Spadolini divenisse Circolare emanate da Levadife».

Fretta peraltro confermata dal concitato succedersi di incontri con gli enti e di consultazioni epistolari (e non) a carattere bilaterale, condotti in quei giorni immediatamente precedenti l'emanazione della circolare, da Levadife e dall'organo politico.

mai affrontate, fanno del prontuario un importante contributo per una migliore e più coerente ed omogenea gestione del servizio civile ⁽³⁴⁾.

Soprattutto è politicamente importante e significativo che il prontuario sia stato concordato in massima parte tra Levadife ed i principali enti convenzionati: in ciò va visto un implicito riconoscimento agli stessi del ruolo di interlocutori necessari in tema di gestione del servizio civile. Si tratta di una novità solo un anno prima impensabile, e che si colloca come un precedente dal quale, certamente, gli enti non recederanno in futuro.

2. La valutazione giuridica, invece, risulta molto meno soddisfacente, e mette in luce l'anomalia di questa recente determinazione ministeriale. Cercherò qui di evidenziarla e di spiegarne la matrice (ancora una volta *politica*).

Il frontespizio della bozza ministeriale del prontuario (inoltrata ai principali enti convenzionati perché suggerissero eventuali proposte modificative e/o integrative) sotto il titolo «prontuario per la gestione degli obiettori di coscienza», recitava: «circolare Lev. ...», lasciando palesemente capire l'intenzione del Ministero di emanare il prontuario servendosi per l'ennesima volta dello strumento giuridico della circolare.

Ciò giuridicamente, non era accettabile (per le ragioni già esposte efficacemente dal dottor. Consorti), almeno per quanto concerneva tutte le disposizioni relative agli enti convenzionati (cioè, in definitiva, quasi l'intero testo).

Proprio per risolvere questo «nodo giuridico», ad avviso degli enti (convocati a Levadife il 13 luglio 1987 per discutere della bozza del prontuario e delle loro controproposte, presente il Direttore Generale)

⁽³⁴⁾ Per un'analisi di merito del citato prontuario, letto sinotticamente al testo provvisorio ministeriale, al testo organico delle proposte elaborate dagli enti convenzionati ed agli accordi (benché informali) raggiunti tra gli stessi ed il Ministero in un'apposito incontro tenutosi il 13 luglio 1987, vedi *Italia Caritas Documentazione*, 1987, n. 4, 46 ss.

lo strumento più opportuno doveva essere un accordo convenzionale (integrativo dell'attuale convenzione), giuridicamente idoneo a vincolare gli enti e il Ministero, oltre che avente forza innovativa rispetto alle attuali norme convenzionali.

Politicamente, inoltre, ciò avrebbe significato imporre al Ministero l'inevitabilità giuridica di accordi bilaterali ogni qual volta si intende porre mano alla gestione del servizio civile ed al rapporto con gli enti, escludendo così il ricorso a strumenti unilaterali e semiclandestini quali, appunto, le circolari.

Non si è arrivati a tanto per la contrarietà del Ministero all'uso dello strumento convenzionale: il prontuario, infatti, è e rimane un atto di iniziativa ministeriale ed emanato da Levadife. Tuttavia, non è stato assunto nella forma di circolare, per la contrarietà degli enti: né è uscito un atto, giuridicamente, ibrido e anomalo.

Nella forma, innanzitutto: non porta numero di protocollo, né la firma dell'autorità emanante.

Nei contenuti, poi: dovrebbe essere integrativo della circolare del 20 dicembre 1986, mentre in talune disposizioni è modificativo di questa; altre disposizioni del prontuario sono semplicemente ricettive delle nuove norme dettate dalla legge n. 958 del 1986 che riforma il servizio di leva; altre infine dispongono decisamente *ultra legem* 772, disciplinando materie ivi neppure menzionate.

Nella forza giuridica, infine: esso sembra riconducibile ad una sorta di mansionario, contenente indicazioni e direttive non vincolanti giuridicamente, e tuttavia munite di una loro effettività per la forza politica dell'ufficio emanante (Levadife) e per il grado di consenso attribuito al prontuario dai soggetti cui si rivolge (gli enti) ⁽³⁵⁾ ⁽³⁶⁾.

⁽³⁵⁾ Tale inefficacia giuridico formale del prontuario citato, è oggi riconosciuta e ammessa dallo stesso ufficio ministeriale emanante: «Validità del "Prontuario": la stessa denominazione di "Prontuario" sta ad indicare che esso costituisce una guida per una più chiara ed uniforme gestione degli obiettori di coscienza. Le disposizioni ivi contenute sono "valide" nella misura in cui sono finalizzate al conseguimento del pubblico interesse ed in armonia con le leggi e i regolamenti in vigore».

Così il Direttore Generale di Levadife, nella lettera prot. n. 850008/88 datata 25 febbraio 1988 ed inviata ai principali enti convenzionati in risposta ad una loro richiesta di chiarimento su alcune disposizioni del prontuario.

⁽³⁶⁾ A lavoro ultimato e già in bozze, registriamo l'emanazione da parte del Ministero della Difesa di una ennesima circolare: la n. Lev/850030/88 datata 14 aprile 1988, con oggetto «procedimenti amministrativi per la gestione degli obiettori di coscienza» (per un'analisi di merito della stessa vedi *Servizio Civile*, novembre-dicembre 1988, n. 6).

Sul piano giuridico formale si tratta di un nuovo segnale negativo; sul piano sostanziale si tratta di un provvedimento grave per le sue conseguenze immediate e potenziali.

Si conferma quindi, *a fortiori*, la necessità che la nuova legge in tema di obiezione di coscienza preveda una globale *smilitarizzazione* del servizio civile.

ALCUNI TERMINI DI PARAGONE
PER UNA NUOVA LEGGE

OBIEZIONE DI COSCIENZA AL SERVIZIO MILITARE
E OBIEZIONI DI COSCIENZA
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO VIGENTE
(ovvero: le ragioni di Antigone, le ragioni di Creonte e lo Stato
democratico)

di SALVATORE PRISCO (*)

SOMMARIO: 1. Premessa: una lezione di Karl Polanyi. – 2. L'evoluzione storica della libertà di coscienza. – 3. Obiezione di coscienza e società complessa: alla ricerca di un equilibrio. – 4. L'esperienza italiana: - il modello costituzionale e il valore della tolleranza; - la casistica. – 5. Conclusioni (provvisorie ...).

1. In un breve, ma lucido saggio del 1957, rimasto finora inedito ed oggi pubblicato – con altri scritti – nel volume che da esso prende il titolo (POLANYI, 1987: 181/187), l'autore della «Grande trasformazione» riprende, a tredici anni di distanza, i temi di fondo di quest'opera.

Il problema essenziale dei nostri tempi – suggerisce lo scrittore – sta nel contrasto tra esigenze di libertà (come «diritto alla diversità» e riaffermazione del valore insopprimibile – in tale contesto logico – dell'individualismo) e pretese della società (che, tanto più se tecnologicamente avanzata e complessa, spinge all'omologazione dei comportamenti). Pertanto «siamo alle prese con un dilemma: o ignorare la realtà della società nel nome di assoluti morali e accettare la parvenza della

(*) Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Salerno.

libertà; o abbandonare tali assoluti, riconoscere la realtà della società e fondare su di essa le nostre libertà istituzionali». L'indicazione dell'autore è netta: l'unica strada praticabile è la seconda, «il modo per impedire la scomparsa delle libertà consiste nell'espanderle» (ma *nella* società e non *contro* di essa, giacché) «la realtà della società è la conseguenza ineliminabile nonché il fardello della nostra vita in quanto persone in una società industriale» e dunque «è illusorio in una società complessa immaginare di poter perseguire la propria libertà come salvezza personale senza far riferimento alla partecipazione alla società stessa». Da qui l'osservazione finale che «la ricerca dei limiti è maturità».

Orbene, in questo tentativo di conciliazione tra opposti imperativi, tra *morale* e *scienza* – per così dire – il nucleo forte di pensiero è la constatazione che «l'*habeas corpus* e l'obiezione di coscienza» (*l'habeas mentem*, potremmo parafrasare, il cui «principio va sancito mediante una clausola che offra un'equa alternativa a chi è esentato») «sono gli espedienti anglosassoni della tolleranza e mostrano in che direzione vanno le libertà civili quando si espandono nel campo industriale. Altre culture possono produrre altri espedienti».

La straordinaria modernità della lezione appena riassunta non può essere negata. Anzitutto, Polanyi si inserisce all'interno di un dibattito etico-politico tradizionale nella cultura nordamericana (COSI, 1984: 1/98) con una freschezza di accenti che lo rende «contemporaneo» di un Rawls o di un Dworkin; in secondo luogo, sottolinea con grande consapevolezza (e, anche qui, precorrendo riflessioni molto più tarde) l'ambiguità dell'appello alla libertà, il cui statuto giuridico rimane sospeso – e continuamente oscillante – tra il suo essere dato essenziale, caratterizzante ed anzi «espansivo» della democrazia e la ricerca, appunto, dei pur necessari «limiti della democrazia» (BALDASSARRE, 1985).

Poste queste premesse, si possono sviluppare ulteriori riflessioni.

2. La libertà di coscienza costituisce, invero, un «valore giuridico fondamentale» della civiltà occidentale (E. STEIN, 1971; STRAND e J. STEIN, 1981: 71/80; WIEACKER, 1986: 8/12).

La sua *radice* sta nel personalismo della cultura classica – greca e

romana – passato poi nella tradizione giudaico-cristiana (POLANYI, 1987: 183) e rimasto quindi a connotare modernamente la costruzione dei sistemi giusnaturalistici e, in tempi più recenti, quelle specifiche forme di organizzazione socio-politica cui si allude quando si parla di «Stato di diritto» e «Stato sociale». Insomma: non l'uomo esiste per il gruppo (e quindi per lo Stato), ma – al contrario – lo Stato per l'uomo; la persona, il suo sviluppo libero ed armonioso sono il fine del diritto, come strumento – tra gli altri – di regolazione sociale. La stessa critica (marxista in origine, ma oggi patrimonio comune di un'area di pensiero ben più vasta) delle libertà «borghesi» non nega certo – a ben vedere – il valore della persona e della sua libertà, ma denuncia il carattere mistificatorio del loro (mero) riconoscimento formale, quando non si accompagna ad esso la predisposizione di condizioni di benessere materiale, allo scopo di renderne effettivo l'esercizio. Anche quest'indirizzo di pensiero, dunque, continua a muoversi pur sempre nella prospettiva di un *processo di liberazione umana* (ma *reale*, a suo dire, quanto falso è – invece – quello contro cui è avanzata la critica; BOBBIO, 1974: 58/71).

Da ciò una prima acquisizione fondamentale: nessuna libertà (e quindi nemmeno la libertà di coscienza, che pur sembrerebbe la più lontana da condizionamenti «ambientali») è veramente tale, nessuna realmente riconosciuta laddove non sussistano le precondizioni sostanziali (e dunque non siano attuate le politiche pubbliche) in grado di renderla concreta (VASSALLI, 1960: 163; FRENZ, 1988: 217).

Quando al suo *contenuto*, storicamente il primo aspetto che ne rileva e si afferma consiste nella garanzia della *libertà di atteggiamento in materia religiosa*: non a caso l'inizio della costruzione dello Stato moderno viene fatto risalire – convenzionalmente – alla fine delle grandi guerre di religione, sancita dalla pace di Westfalia (1648; BALLADORE PALLIERI, 1964: 5).

In un secondo tempo, sviluppandosi un movimento di opinione di progressiva secolarizzazione, la libertà di coscienza si traduce nel riconoscimento giuridico della *libertà di manifestazione del proprio pensiero*, di cui la *libertà religiosa* e quella *dell'arte, della scienza e del*

loro insegnamento rappresentano aspetti specifici, ciascuno con proprie peculiari caratteristiche.

V'è da sottolineare ancora una volta il carattere fondativo di tali situazioni soggettive per il disegno del modello di convivenza sociale che oggi conosciamo e pratichiamo.

Lo Stato moderno e quello contemporaneo si basano – com'è noto – sull'esistenza di una *vigile opinione pubblica* (HABERMAS, 1977) tale che, nella versione liberaldemocratica occidentale, orienta e sorveglia le scelte dei detentori del potere, innanzitutto attraverso la *verifica elettorale periodica* e quindi in ragione dell'azione continua e costante delle *organizzazioni degli interessi collettivi* (partiti, sindacati, associazioni di cultura, confessioni religiose e in genere strutture esponenziali dei fini più svariati, purché penalmente leciti...). Canale di raccordo – nei due sensi – è il complesso dei *mezzi di comunicazione di massa*, dimodoché siffatta dinamica di impulso e controllo dell'opinione pubblica sui centri di decisione (moltiplicati ed articolari sul territorio, del resto, in modi, forme e con intensità differenti rispetto al passato) nonché di risposte ed influenze di questi su quella si esprime – attualmente – sotto il segno della *partecipazione popolare* alle decisioni medesime. Non ci si limita – cioè – alla periodica designazione dei cittadini destinati alla «copertura» degli organi rappresentativi, ma si mira ad ampliare sempre di più la sfera di intervento *diretto* – e costante nel tempo – della società civile nei processi politici.

Altro discorso, invece e che qui può solo essere toccato, è quello (collegato al precedente) del carattere spesso precario ed illusorio del circuito decisionale appena descritto, per l'influenza di potenti interessi – occulti o palesi (si pensi al potere economico, a quello burocratico, a quello militare e all'azione dei gruppi di pressione) – che ne distorcono l'ideale funzionalità e per gli effetti di ossificazione e sclerosi sovente prodotti nei partiti (cioè negli strumenti e veicoli *tipici* di una *legittimazione popolare* del potere politico) dalla prolungata «occupazione» – sovente «spartita» in modo da coinvolgervi la stessa opposizione o parte di essa, da cui la «lottizzazione» – dei luoghi di decisione formale (PASQUINO, 1980 e 1982; SPADARO, 1985: 21/53).

La libertà di coscienza, infine, comincia oggi – nell'interpretazione di molti studiosi (BERTOLINO, 1967: 48; BELLINI, 1976: 168; P. RESCIGNO, 1981: 1985; DE CUPIS, 1982: 403) – a venir costruita, più largamente, come il «diritto di ciascuno ad essere per gli altri, uguale a se medesimo». Essa è, in altri termini, il risultato della tendenziale *proiezione pubblica dell'identità personale*, al di fuori – dunque – delle condotte di puro pensiero. È chiaro, però, che qui si devono fare in modo più intenso i conti con l'esigenza di apprestare protezione anche alle necessità minime essenziali della convivenza o a quelle avvertite, di volta in volta, come imprescindibili – nel concreto momento storico – per la conservazione dell'unità di un corpo sociale d'altra parte sempre più complicato, sempre meno «semplificabile» nelle sue articolazioni e con accentuate interdipendenze comportamentali tra ciascuna sua frazione e l'interesse generale (AA.VV., 1985; BARCELLONA, 1987: 7/24).

3. Della complessità sociale come «perdita del centro decisionale», come «frantumazione della personalità individuale in una molteplice differenziata serie di bisogni o di interessi» (BARCELLONA, 1987: 15) si mostrano preoccupati i più recenti interventi teorico-generalisti in tema di obiezione di coscienza, il primo dei quali lamenta che (in questo momento ed in una prospettiva di cultura liberale) la «fiduciosa priorità dei diritti sui doveri sembra utilizzata per disgregare, più di quanto non sia già possibile, la convivenza sociale» (VITALE, 1986: 322), in definitiva contenendo in sé il pericolo di aprire «una strada all'anarchia» (ID.: 322/333), mentre un secondo scrittore (con diverse parole, ma con preoccupazioni non dissimili) rileva (e denuncia) – a partire dalle intese stipulate tra Stato italiano e confessioni religiose diverse dalla cattolica – che «si è in realtà avviato nell'ordinamento italiano un movimento tendente a forme di statuto personale potenzialmente più ampie e impegnative di quelle stesse vigenti in India e nei paesi arabi, giacché qui non è più solo il diritto di famiglia a poterne rimanere investito ma l'intero diritto pubblico e quello del lavoro» (F. ONIDA, 1987: 21; v. pure MARZANO, 1987). Più in particolare, il Vitale inquadra la *libertà di coscienza* in guisa di un possibile «diritto alla

differenza come peculiare spazio di libertà funzionale al soddisfacimento di interessi certamente meritevoli di apprezzamento, ma che comunque, al pari di qualunque strumento per il soddisfacimento degli interessi di cui sono portatori i soggetti sociali, va contemperato con gli altri interessi positivamente apprezzati» (Id.: 327), ritenendo che l'operazione debba essere guidata da tre «meta-regole»:

- a) quella dell'equilibrio e della proporzione tra costi e benefici;
- b) quella per cui situazioni uguali debbano ricevere trattamento paritario;
- c) quella in base alla quale situazioni differenti debbano essere disciplinate in modo ragionevolmente differenziato.

A prescindere dalla meta-regola *sub a*, che è una clausola di compatibilità «sistematica» difficile – in realtà – da articolare in concreto, ma alla quale si dovrebbe comunque dare ingresso in un contesto costituzionale ove prevalgono pur sempre i valori della persona su quelli puramente economici, le altre (come può ben vedersi) si riconducono al rispetto rigoroso del *principio di uguaglianza*, correttamente interpretato.

Secondo l'Onida, invece, restano escluse dall'obiezione legittimabile le ipotesi in cui si disobbedisca a un *divieto* e comprese in essa quelle in cui si pretenda di (semplicemente) *non collaborare*: non si può dunque dare ingresso – in nome della libertà di coscienza – all'«antica poligamia mormona», né «alla cura di malati da parte di guaritori religiosi privi di titoli medici» etc..., ma sono accoglibili (pur entro la riserva critica in precedenza ricordata verso il tendenziale ripristino di statuti personali) quelle manifestazioni, cui l'ordinamento italiano ha già dato – del resto – positivamente ingresso.

È fuor di dubbio che timori – come quelli dichiaratamente sottesi alle riflessioni appena ricordate – siano tutt'altro che astratti e tutt'altro che infondata sia la previsione di un'apertura all'obiezione progressivamente proiettata su comportamenti che sarebbe imprevedibile, oggi, ritenere esposti al pericolo di un rifiuto per motivi di coscienza. La Costituzione, tuttavia, può offrire una guida al legislatore chiamato a intervenire necessariamente in questo campo.

4. Il personalismo della tradizione giuridica occidentale e i problemi appena richiamati trovano, infatti, un principio di conciliazione nella formulazione dell'art. 2 della Carta Costituzionale, ove appunto si individua un criterio di equilibrio tra il bisogno di ognuno al riconoscimento della propria *identità* e alla sua proiezione pubblica e quello opposto – ma ineliminabile – della *solidarietà*, che del precedente è l'altra faccia: proprio perché tengo ad essere riconosciuto come persona, coi *miei* valori, non posso evitare di apprezzare l'analogo interesse di ciascun altro. Questa oscillazione tra individualismo e solidarietà costituisce – per ricordare il titolo di un bel volume recente di uno storico canadese – la sostanza dell'«arte di essere uomini» (IGNATIEFF, 1986).

Siamo, con questa osservazione, al cuore del discorso: è dovere dei poteri pubblici (ne è un onere, anzi, perché è *nel loro stesso interesse*, se vogliono ricevere il consenso convinto dei cittadini all'azione che sviluppano) non violentare le scelte di coscienza degli individui; perciò, quando si imponga l'adempimento di quelli che la Costituzione definisce «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (giustificati dai vincoli sociali, ma la cui osservanza in una data forma possa interferire con il rispetto di quella sfera più intima e gelosa, rispetto alla quale lo Stato è del tutto incompetente) occorre che la legge, pur necessaria a segnare la misura e il modo di obbedienza al dovere prescritto dalla Costituzione, predisponga forme alternative di tale adempimento. Si può dunque concludere – sul punto – nel senso che l'art. 2 della Costituzione codifichi la *tolleranza* intesa – com'è stato detto (FRENZ, 1986: 201) – quale «norma decisiva del comportamento umano, quella che rende praticabile la convivenza possibilmente pacifica e rispettosa di tutti i bisogni dell'uomo senza trascurare le esigenze della comunità». Per ricorrere ad un'immagine sintetica, lo Stato democratico, proprio perché tale, supera in questo modo l'antico contrasto tra le ragioni di Antigone e quelle di Creonte. Ma non c'è solo l'articolo 2, che prevede – nel medesimo contesto dispositivo – l'*istituzionale* apertura ai bisogni di coscienza e (almeno quel tanto di) *istituzionale* solidarietà «politica, economica e sociale», che si traduce

nell'osservanza di puntuali prescrizioni doverose (libero ognuno, poi, di avvertirne e praticarne *di più*; assai bene ha osservato l'ELIA, ad esempio – 1986: 140 – che «il dovere di solidarietà, per il cristiano va al di là della legge e dello stesso principio di uguaglianza. Per il cristiano non c'è un bilanciamento di corrispettivi, un dare corrispondente a un avere. C'è un dare di più in relazione a situazioni di bisogno, a situazioni che possono essere di difficoltà puramente spirituali, psicologiche, cui il diritto, come tale, non è in grado di rimediare. Invece molto può fare solo chi si muove liberamente in un rapporto di carità, nel senso alto di amore cristiano; o, in altri casi, naturalmente la spinta può venire anche da un senso di solidarietà laica, come quella che Leopardi vedeva nella *Ginestra*, degli uomini, confederati insieme contro le sventure e le difficoltà della vita»). L'altra esigenza da tener ferma, in materia, resta (lo si è visto citando uno studioso che ha recentemente rimediao il problema) quella dell'eguale trattamento di situazioni uguali e della differenziazione giuridica di situazioni differenti in fatto. È il principio dell'articolo 3 della Costituzione – non certo contraddetto dalla previsione di adeguate varianti di comportamento per soggetti che avvertano esigenze particolari in materia di fatto religioso, ma anzi correttamente applicato, in chiave «ponderale» (BELLINI, 1986: 103) – che sembrerebbe ovvio richiamare tra i fondamenti – etici e logici anzitutto – di una disciplina generale delle obiezioni di coscienza, ma che – al contrario – fatica a farsi rispettare.

Non ho infatti bisogno di ricordare che c'è voluta la giurisprudenza costituzionale per avviare il superamento di odiose discriminazioni in danno di aspiranti obiettori al servizio militare, basate sul mancato rispetto di termini, che del resto la legge non aveva qualificato «perentori»; o che, ancora, la Corte Costituzionale ha dovuto chiarire (benché ciò sembrasse in teoria ovvio, appunto, ma in presenza di opposto orientamento fatto proprio dal legislatore ordinario) che un obiettore – una volta ammesso al servizio civile – non è assimilabile ad un militare, né sottoponibile quindi ai rigori dei relativi organi giudiziari speciali (cfr. le sentt. 164/85 e 113/86). Ma il caso più clamoroso di inosservanza del principio di uguaglianza e insieme dei

doveri di solidarietà riguarda coloro che esercitano il diritto all'obiezione a proposito dell'aborto, i quali – a differenza degli obiettori al militare – non sono tenuti (com'è noto) ad una prestazione non si dice più gravosa, ma nemmeno di onerosità pari a quella rifiutata!

L'illegittimità di quest'ultima disciplina è – a giudizio di chi scrive – patente; tuttavia, tali diverse soluzioni in campi che in ogni modo coinvolgono insieme questioni di coscienza e organizzazione di apparati e servizi pubblici (l'esercito; il servizio sanitario nazionale in una sua particolare veste) la dicono lunga sull'effettiva «ideologia» del legislatore ordinario (e dunque sull'atteggiamento culturale dominante nel Paese). Esso, mentre considera un disvalore l'aborto, al punto da consentire in materia un'obiezione che può paralizzarne l'esercizio in molte strutture (e si potrebbe esser d'accordo sul giudizio negativo, ma allora perché non orientarsi piuttosto verso un potenziamento degli sforzi tesi a favorire l'educazione ad una procreazione responsabile?), ancora mostra di accogliere con troppa timidezza l'idea che quello armato è solo *uno dei possibili modi* di difendere la Patria, che incombe su alcuni cittadini soltanto – per di più – mentre il dovere di difesa non tollera esclusioni e coinvolge uomini e donne, giovani e vecchi, soggetti fisicamente idonei al servizio in armi e soggetti inidonei. In breve, le incertezze e i ritardi che ancora investono la delicata materia dei rapporti tra obiezione di coscienza e servizio militare potranno risolversi pienamente ed in via radicale solo quando si riuscirà a istituire senza riserve mentali un servizio civile veramente *alternativo* a quello militare e – nell'ambito di quest'ultimo – a mettere in discussione il modello di difesa nazionale sin qui seguito (e, forse, il nostro modo d'essere e di contribuire all'interno di organizzazioni sovranazionali costituite allo scopo).

Il richiamo della soluzione legislativa accolta a proposito dell'obiezione all'aborto e la sua critica non devono far sottovalutare, però, il fatto che – in un punto – questa disciplina appare migliore di quella dettata in ordine all'obiezione al servizio militare. Non si prevedono, infatti, interventi di commissioni chiamate a sindacare in qualche modo la sincerità delle motivazioni dell'obietto, strumenti che restano

sostanzialmente inaccettabili, pur dopo la lettura riduttiva che dei loro compiti ha fornito l'Ad. plen. Cons. Stato n. 16 del 24.5.85. Bene ha fatto, dunque, nella passata legislatura, il comitato ristretto che ha lavorato alla riforma della l. 727/72 a liberarsene, nel corso delle successive stesure del testo del ddl. destinato a sostituire quest'atto normativo. Tuttavia, il rifiuto di soluzioni del tipo ora richiamato pone (direi: agli stessi obiettori, anzitutto) il problema di distinguere chi vuole differenziarsi dagli altri per motivi «di coscienza» – appunto – dai semplici opportunisti. Non credo allora che debba riuscire penoso, a chi afferma con sincerità proprie convinzioni dissonanti dal sentire comune, acconciarsi ad una prestazione sostitutiva *ragionevolmente più gravosa* di quella rifiutata, ogni volta che l'esercizio dell'obiezione interferisca direttamente con l'effettuazione di *attività* connessa a interessi superindividuali.

Una soluzione del genere potrebbe ben essere tenuta presente per i casi – non solo teorici, ma effettivamente avutisi in concreto – di obiezioni sorte nell'ambito di rapporti di lavoro privato, a proposito – per esempio – di soggetti che si erano rifiutati (essendo pacifisti) di contribuire alla produzione bellica. La scarsa casistica giurisprudenziale (Pret. Milano, 19.12.81 e 25.2.82; Trib. Milano, 12.1.83, tutte citate da ONIDA, 1987: 9/10) esclude invero «l'esistenza nel nostro ordinamento di un diritto del lavoratore a rifiutare per motivi di coscienza la prestazione cui è obbligato per contratto», con la conseguenza che diviene lecita la licenziabilità del lavoratore. A chi scrive, tuttavia, resta il dubbio che – nonostante il plauso della dottrina verso siffatta conclusione – una serie di dati normativi [l'efficacia anche interprivata dei diritti fondamentali *ex art. 2 Cost.*; il divieto di svolgere l'iniziativa economica privata «in modo da recare danno ... alla libertà, alla dignità umana» *ex art. 41, c. 2° Cost.* e infine l'obbligo dell'imprenditore «di adottare – nell'esercizio dell'impresa – le misure che, secondo la particolarità del lavoro ... sono (*tra l'altro*) necessarie a tutelare ... la *personalità morale* dei prestatori di lavoro» *ex art. 2087 c.c.*] possa spingere a diverso avviso e quindi ad opposta indicazione pratica, sempreché ovviamente, la diversificazione produttiva e le dimensioni

stesse dell'azienda ciò rendano possibile. Del resto, appunto in via contrattuale una categoria «forte» come quella dei giornalisti ha da gran tempo vista riconosciuta – per ipotesi (in sostanza) di mutamento di indirizzo politico della «testata» di impiego – la cd. «clausola di coscienza».

Pure nell'ottica di una ragionevole diversificazione di funzioni svolte potrebbe forse essere risolta *de jure condendo* la questione sollevata dal Pretore di Napoli con ordinanza 24.9.84 che ha eccepito l'incostituzionalità della l. 194/78, nella parte in cui non consente al giudice tutelare ciò che consente, invece, agli operatori sanitari: di obiettare, nella fattispecie, in ragione di convinzioni religiose o morali in genere. La Corte Costituzionale ha – con sent. 196/87 – respinto il dubbio di incostituzionalità, com'è noto; ed invero l'eventuale assimilazione tra le due diverse ipotesi di discrezionalità tecnica che intervengono (in questo caso) nella sequenza di azioni che mettono infine capo all'interruzione della gravidanza sarebbe ardata, perché la presenza e la funzione del giudice tutelare che valuta – alla luce della normativa – se sussistano o meno le condizioni per autorizzare l'aborto della minorenne che non voglia informare i genitori dovrebbe invero avvicinarsi non già all'intervento *diretto* del medico che l'aborto procura, ma semmai a quello (preliminare) di *diagnosi della gravidanza*, per il quale – a nostro parere – nemmeno a siffatta figura professionale sarebbe consentita l'obiezione.

Casi di coscienza, tuttavia, sono ben possibili nella realtà, sicché appare equo suggerire (come fa la Corte stessa, sul finire della sua motivazione) che – nell'organizzazione degli uffici giudiziari – si eviti di adibire a compiti che potrebbero metterli in conflitto con se stessi magistrati pregiudizialmente antiabortisti (i quali però, al solito, dovrebbero – per «testimoniare» la loro idea senza ingenerare il sospetto di volersi semplicemente liberare di qualche pratica ... – accettare una prestazione ulteriore, un carico di lavoro sia pur «simbolicamente» più gravoso...).

Il problema di aggravamenti della prestazione dedotta in obbligo non dovrebbe porsi – com'è chiaro – in riferimento a modalità

alternative di essa che restino nella sfera delle condotte di puro pensiero: così, quanto alla nota tematica delle obiezioni *nel* giuramento e *al* giuramento, non dovrebbe essere difficile operare un equo contemperamento di interessi escogitando formule di impegno, che salvaguardino *insieme* l'esigenza di far salvo l'appello alla coscienza e le particolari vedute di credenti o non credenti chiamati all'attestazione solenne e nondimeno – per motivi opposti – obiettori.

Resta da far cenno a due ultimi campi, nei quali si è posta finora una questione di possibile obiezione di coscienza (e – anche così – si finisce col trascurare per brevità qualche ipotesi oggi forse non più attualissima, ma assai sentita in un recente passato, quale – ad esempio – quella dell'autodifesa, nel processo penale, di imputati ideologicamente motivati).

Le problematiche da ricordare investono la materia dei trattamenti sanitari obbligatori e delle emotrasfusioni e quella del rifiuto di contribuire alle spese militari. Nel primo caso, fatta salva la considerazione che la potestà educativa dei genitori nei confronti di figli minori cede, ovviamente, di fronte al preliminare dovere di mantenere in vita i figli stessi (si parla del celebre «caso Oneda», generato dal particolare atteggiamento – nei confronti delle emotrasfusioni – dei «testimoni di Geova»), è compatibile con l'art. 32 della Costituzione unicamente un regime dei trattamenti sanitari che, quanto agli adulti, tenga conto in primo luogo della loro volontà, sempreché non si tratti di prevenire malattie diffuse e cioè danni a terzi; in tema, poi, di obiezione cd. «fiscale», nonostante la nobiltà dell'assunto non pare che il carattere onnifunzionale dell'obbligazione tributaria possa legittimare siffatta pratica, importante – del resto – più come segnale di dissenso verso una certa politica della difesa, che come mezzo realmente idoneo – magari bastasse questo ...! – a paralizzarla e quindi a mutarla (v. però, diversamente, DRAGO e MATTAI, 1986).

Sempre *de jure condendo*, tuttavia, si potrebbe almeno mostrare di apprezzare la bontà degli intenti connessi a tale gesto riconoscendo che – entro certi limiti – sia lecito dedurre dal reddito imponibile una determinata quota del versamento di somme, che si provi di aver

effettuato a favore di enti ed organismi con finalità di notevole rilevanza morale e sociale (si pensi ad associazioni ecologiche o pacifiste o ad attività di ricerca contro le malattie, di aiuto agli handicappati, di recupero di tossicodipendenti, etc...).

È anche necessario segnalare – d'altro canto – il pericolo che, ove tale facoltà venisse introdotta e il suo uso si generalizzasse a vari settori e da parte di cittadini meno nobilmente motivati di quelli che praticano oggi il rifiuto di contribuire alle spese militari (e questo calo di tensione etica – si badi – è una conseguenza praticamente inevitabile di ogni riconoscimento giuridico dell'obiezione di coscienza...), potrebbe risultarne alla fine grandemente mutato il sistema stesso di servizi sinora pubblici, trascorrendo da una loro configurazione tipica dello «Stato sociale» (che a mio avviso è da mantenere, pur correggendone gli eccessi e gli sprechi) ad una concezione compatibile piuttosto con un assetto che forse potrebbe dirsi «assicurativo», per cui ognuno finisce per finanziare i servizi che gli occorrono e nei limiti in cui in effetti lo sovengono. In quest'ottica – da paventare – sarebbero evidentemente dimenticate le ragioni più profonde della solidarietà umana e della giustizia sociale.

5. Il sintetico riepilogo dell'esperienza fin qui registrata nel nostro Paese a proposito di obiezioni di coscienza si era aperto con una citazione, intesa a fissare le coordinate minime per una legittimazione del fenomeno, che – senza mortificarne oltre il giusto la praticabilità e persino determinate possibilità di espansione – ne fissasse anche i limiti invalicabili. Sia consentito che ancora una citazione metta al discorso una fine, del resto provvisoria perché gli interrogativi che l'evoluzione dei tempi pone alla coscienza umana non potranno mai avere termine e già si annunciano – con la bioetica ... – ulteriori, laceranti sfide.

La trago (anche come ricordo ed atto di omaggio) dall'impegnativo lavoro di un Autore – Antonio Pigliaru – precocemente scomparso; un saggio non a caso uscito in quell'«annus mirabilis» che fu il '68, vero spartiacque epocale (nel bene e nel male), stagione di sommovimenti e di inquietudini senza la quale – del resto – non si spiegherebbero né la

pur deludente (e oggi «superata») legge 772/72 sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare, né – più in generale – la grande espansione dei diritti civili nell'Italia degli anni '70.

Anche la meditazione, cui ora faccio riferimento mi appare come il segnale di una svolta, l'indicazione di un tornante nel modo di pensare la convivenza organizzata da parte della cultura giuridica italiana.

Il suo Autore era stato molto influenzato (come tanti studiosi della sua generazione: vedi infatti il penetrante, affettuoso ricordo di GUARINO, 1987: 97/108) dall'insegnamento di Giuseppe Capograssi, che aveva dedicato, all'obiezione di coscienza, una nota assai lucida, ma anche «chiusa» nei confronti del fenomeno, che giudicava non legittimabile in un regime democratico, pur finendo con l'ammettere come opportuno qualche temperamento dei rigori della legge nei confronti di coloro che tenessero tale non lecito comportamento (CAPOGRASSI, 1950: II, 48/50). Si trattava di una valutazione comune alla migliore scienza giuridica del tempo (v. infatti ROMANO, 1953: 64/75). Lo scritto da cui si citerà, allora, è per tanta sua parte una risposta – rispettosa, ma dissenziente – di un allievo verso il Maestro, una presa di distanza che lascia ben intravedere il successivo cammino della dottrina dello Stato e della scienza giuridica italiane verso strade diverse, più impervie – forse – ma più rispettose della essenza, contraddittoria quanto si voglia, ma *reale*, dell'uomo e dei conflitti che lo agitano.

«L'obiezione di coscienza – scriveva dunque Pigliaru – non ammette altre soluzioni che quella repressiva dello Stato totalitario o quella “positiva” dello Stato democratico, che accettando di porre ogni problema di coscienza come un suo proprio problema, accetta di tentare la disciplina assumendo la prospettiva critica dell'obiettore come quella sulla quale far leva per sciogliere il nodo di un conflitto che non tanto indica la pretesa arbitraria dell'individuo, quanto un residuo oppressivo all'interno di un ordinamento che si vorrebbe come ordinamento della libertà» (PIGLIARU, 1968, ora 1975: 227).

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La sfida della complessità*, Milano, 1985; BALDASSARRE (cur.) *I limiti della democrazia*, Bari, 1985; BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, 2^a ed., Milano 1964; BARCELLONA, *Complessità e questione democratica*, in *Democrazia e Diritto*, 1987, 1/2; BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso, 1976; BELLINI, *I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica* nel vol. *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione*, Napoli 1986; BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei*, Torino, 1967; BOBBIO, *Politica e cultura*, Torino, 1974, reprints; CAPOGRASSI, *Obbedienza e coscienza*, in *Foro it.*, 1950; COSÌ, *Saggio sulla disobbedienza civile*, Milano, 1984; DE CUPIS, *I diritti della personalità*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da CICU, MESSINEO e MENGONI, IV, 2^a ed., Milano, 1982; DRAGO e MATTAI (cur.), *L'obiezione fiscale alle spese militari*, Torino, 1986; ELIA, *L'operatore di pace*, nel vol. *Dieci ore di religione*, Milano, 1980; FRENZ, *Tolleranza e intolleranza nelle società industriali avanzate nel mondo occidentale* nel vol. *L'intolleranza: uguali e diversi nella storia*, Bologna, 1986; GUARINO, *Autonomie sociali e nuovo diritto pubblico* in G. Capograssi, in *Quaderni Costituzionali*, 1987/1; HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, tr. it., Bari, 1977; IGNATIEFF, *I bisogni degli altri. Saggio sull'arte di essere uomini tra individualismo e solidarietà*, tr. it., Bologna, 1986; MARZANO, *Libertà costituzionali, obiezione di coscienza e convertibilità dell'obbligo di leva*, 2^a ed., Napoli, 1987; ONIDA, *L'obiezione di coscienza nelle prestazioni lavorative*, relazione ciclostilata al convegno *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, Napoli, 8/10 ott. 1987, inedita; PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980; PASQUINO, *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982; PIGLIARU, «*Prò memoria*» *sull'obiezione di coscienza* ora nel vol. *Scritti di scienza politica*, Cagliari, 1975; POLANYI, *La libertà in una società complessa*, Torino, 1987; RESCIGNO P., *Conclusioni ne Il diritto all'identità personale*, Padova, 1981; ROMANO S., voce *Diritto e Morale* in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953 (rist.); SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1985/67; STEIN E., *Gewissensfreiheit in der Demokratie*, Tübingen, 1971; STRAND e STEIN J., *I valori giuridici della civiltà occidentale*, tr. it. Milano, 1981; VASSALLI, *Il diritto alla libertà morale*, in *Studi giuridici in memoria di F. Vassalli*, II, Torino, 1960; VITALE, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza - In margine ad una recente pubblicazione* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1986/2; WIEACKER, *Sulle costanti della civiltà giuridica europea*, Riv. trim. Dir. Pubbl. 1986/1.

ORDINAMENTI STATALI E PRINCIPI INTERNAZIONALI SULL'OBIEZIONE DI COSCIENZA AL SERVIZIO MILITARE

di GIOVANNI BATTAGLINI (*)

SOMMARIO: 1. Chiave di lettura delle norme internazionali che menzionano l'obiezione di coscienza (considerandola indirettamente). - 2. Proposta interpretativa degli artt. 4 e 9 della Convenzione europea ed 8 e 18 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti umani, in combinato disposto. - 3. Rigidità del limite (ex artt. 4 e 8) verso un servizio militare reso *da schiavi* anziché *secondo coscienza e volontà*, con riferimento a comuni e generali «valori» della società internazionale. - 4. L'opzione militare come espressione di «fedeltà» (non imposta). - 5. L'uso generale a partire dall'alto medioevo sempre conforme ad una «scelta di coscienza» dell'uomo d'arme (nei duelli, nella battaglia giudizio-ordalico o di Dio, nelle tregue di Dio) e poi, costantemente, nell'assunzione delle armi. - 6. Coordinazione a codesti valori dei più recenti sviluppi (talora, *solo apparentemente* difformi). - 7. La massima delle prestazioni militari *mai contro coscienza*, in virtù delle Convenzioni sui diritti umani nonché dei «valori supremi» la cui violazione sarebbe internazionalmente sanzionata dalla «riprovazione sociale» (universale, *transnazionale*). - 8. Conferme dell'assunto nelle raccomandazioni internazionali, in specie del Consiglio d'Europa. - 9. Ricezione formale degli stessi principi nell'ordinamento interno (italiano).

1. Impressiona quando si voglia considerare, fra i diritti umani, l'*obiezione di coscienza al servizio armato* (militare) che questa non venga contemplata *come tale* da nessuna norma di diritto internazionale generale o particolare (pattizia).

(*) Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Ferrara.

Addirittura sorprende il trovarla invece menzionata solo di traverso, per il caso del servizio prestato *da obiettori*, dagli artt. 4 e 8, rispettivamente, della Convenzione europea e del Patto dei diritti civili e politici dell'uomo sul «divieto» di schiavitù (in tutti gli altri casi): per doversi, quindi, limitare a dire che le prestazioni alternative in seguito alla obiezione di coscienza – per i diritti interni che le prevedano – saranno riconosciute come eccezione al «divieto» stesso alla stregua, del resto, del servizio militare medesimo. Entrambe prestazioni-limite *ad un limite* da gran tempo *generale* (oltre che, al presente, convenzionale) contro la schiavitù, internazionalmente assoluto con quella sola eccezione.

Ma, allora, i servizi imposti a militari e obiettori (secondo i diritti statali) per i loro caratteri intrinseci – il loro reale contenuto – sarebbero universalmente confondibili con la schiavitù, se non fosse per gli artt. 4 e 8 della Convenzione europea sui diritti umani e del Patto dei diritti civili e politici? Così, dunque, il servizio militare (o quello che lo surroga) potrebbe doversi collocare – per seguire tale interpretazione – a prima vista sulla stessa linea della schiavitù come un *continuum mobile*: costituendo, anzi, schiavitù residua ma da non considerarsi «tale» perché unica legittima.

Quella linea di fatto continua, nell'essenza, verrebbe, cioè, solo *nella forma* ridefinita dall'intersezione con le citate disposizioni convenzionali sulla schiavitù permissive del servizio militare (o alternativo). E queste, nel loro impatto verticale con la linea, varrebbero appena formalmente a interromperla; perché i servizi in questione delle persone che vi siano forzatamente assoggettate non muterebbero nella sostanza il carattere delle prestazioni in condizione di schiavitù, anche se teoricamente lo perderebbero per una mera *finzione giuridica* introdotta da quelle stesse disposizioni.

Senonché, la sorte riservata solo per via di codesta «*fictio iuris*» a tali servizi, che non ne risulterebbero in nessun modo e per nessuna ragione nobilitati, in definitiva ripugna. Almeno a me e a qualunque sostenitore – credo – d'un esercito di persone libere fino a che se ne veda l'esigenza (come per l'art. 52, 1° comma, della Cost. italiana).

Un diverso modo (non ripugnante) d'intendere il contenuto delle stesse disposizioni le vuole, al contrario, riferite imprescindibilmente, a tutt'altre nozioni di servizio militare e sostitutivo, ricomprese – mi si consenta l'immagine – nella figura geometrica di un triangolo dai lati uguali, ordinati alla base che simboleggia la libertà di coscienza – secondo i combinati disposti degli artt. 4 e 9 ed. 8 e 18 delle Convenzioni – e il cui vertice, con il «divieto» di schiavitù, incide come punta di diamante nel tessuto dell'uso generale delle milizie nei rapporti internazionali. Al limite, sui due lati uguali – simmetrici – si collocano le nozioni alternative di servizio militare e servizio degli obiettori di coscienza (secondo le leggi degli Stati) perché esse devono trovare sempre una base – almeno *in limine* – nella libertà di coscienza, pena la caduta nella schiavitù vietata: inferno delle persone libere ed infamia, appunto, *per la coscienza individuale*.

Solo in codesto spazio angolare, dominato dalla libertà di coscienza e con la punta rivolta contro ogni forma di schiavitù, le prestazioni militari e civili sostitutive, pur in una gamma d'ipotesi – a partire da quella del servizio militare totalmente volontario, professionale, fino alla chiusura laterale (per l'appunto, al limite) dello stesso servizio c.d. *obbligatorio*, ma non *tale* per gli obiettori di coscienza – risulteranno *non internazionalmente illecite* ai sensi delle Convenzioni sui diritti umani. Poiché al di là del limite – se non siano più astrette dai lati del triangolo, con la base costante nella libertà – si tratterà di prestazioni vietate in quanto *da schiavi*: servitù schiavistica entrambe.

Le prestazioni militari o civili sostitutive (pur dovute per il diritto interno in tutt'i casi, se questo non si conformi alle Convenzioni) saranno, viceversa, universalmente ammesse solo come espressione di scelta personale (o di coscienza): in ultima analisi, come limite (secondario) al limite (primario) contro qualunque forma di schiavitù finale oggettiva. Basta che non si traducano (all'origine) in una «*involuntary servitude*»: che non venga, cioè, limitata la libertà di coscienza. Essa deve illuminare sempre di volontà, e via via di scelte coscienti, anche l'assoggettamento, per quanto successivamente assoluto – e magari sentito come un «dovere» – a una servitù, però, in

principio, «*not involuntary*» e in questo (soggettivamente) non *da schiavi*: comunque prestata, e per qualsiasi motivo *accettata*.

Certain kinds of service that are more or less compulsory, such as conscripted military service...are not generally classed as involuntary servitude. *The New Encyclopaedia Britannica. Micropaedia* Vol. IX, Chicago/London... Seoul, 1981, p. 267: *Slavery, serfdom, and forced labour*.

E in codesta atmosfera, la obiezione di coscienza, da promuovere e rispettare, non è *una* questione *a sé* o *la* questione *marginale*: è la questione centrale del modo di essere d'un esercito. Perché questione *centrale* è che l'esercito, grazie anche al riconoscimento della obiezione di coscienza, come ad ogni altra riconferma della coscienza – che ci sia – (quale il giuramento) di dovere e volere prestare il servizio, non sia un esercito di schiavi.

Sono convinto che i militari per primi ammetteranno che il loro servizio non possa presentarsi, nella sostanza, come «*involuntary*»: per essere un servizio militare «con adesione», per essere assolvimento di un dovere «con fedeltà».

E perché un occupante bellico non può valersi della popolazione del Paese occupato per aumentare il proprio contingente, le proprie possibilità militari? Non lo può fare per un divieto di diritto internazionale bellico: quando si tratterebbe di persone che non gli possono essere fedeli, per la loro fedeltà al governo scacciato dal territorio invaso, al governo in esilio. Ed ecco lo sforzo di taluni governi occupanti d'introdurre la realtà d'un nuovo governo locale (fantoccio), la esistenza d'un governo «*Quisling*» come (supposto) indipendente e proprio del Paese, cui per lo meno alcuni componenti della popolazione si possano sentire, in qualche modo, fedeli. Altro sintomo che nei rapporti internazionali il servizio (in ispecie quello militare) è espressione di fedeltà, di scelta, di volontarietà.

Non arrivo all'idea di un esercito volontario, permanente. Questo è tutt'altra cosa. Ma è, piuttosto, il caso del dovere di compiere un servizio militare verso cui si presuma una generale adesione – dunque,

un esercito di popolo – soltanto a patto che l'esercito popolare non sia *di schiavitù* per nessuno: sempre che se ne siano staccate le persone che, in coscienza, sentono di non poter essere come gli altri ai fini dello stesso servizio.

Questo era già in un'antica convinzione, diffusa. Questo è, ora, nella Convenzione europea e nel Patto dei diritti umani. Ed anche per il servizio degli obiettori di coscienza il limite è sempre quello: che nemmeno un tale servizio sia contro coscienza. Altrimenti scadrebbe, pur esso, a lavoro forzato: a prestazione da schiavi.

2. In conclusione, gli articoli 4 della Convenzione europea dei diritti umani e 8 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici dell'uomo costituiscono un limite alla qualifica dei servizi militari (o alternativi) cui si sia sottoposti da ciascuno Stato nel suo ordine – in quanto suoi cittadini – come *schiavitù*, e delle prestazioni relative come *lavoro forzato*. Infatti, dai loro commi rispettivamente 2 e 3/a, schiavitù e lavoro forzato son vietati ma ciò non osta a «qualsiasi servizio di carattere militare» o civile obbligatorio (sostitutivo).

Ebbene, la scriminante dalla schiavitù in un servizio di questo tipo è direttamente la non assunzione del servizio *in stato di totale soggezione* e costituisce, indirettamente, una conferma del principio di un diritto *assoluto* dell'uomo a non essere mai schiavo (poiché «*tale*» nessuno dovrebbe risultare nel prestare il servizio militare) ex artt. 4 (comma 1) ed 8 (commi 1 e 2) dei detti Trattati.

Codesta scriminante, codesto limite eccezionale ha, dunque, senso – e può esistere – sempre che vi sia, e si faccia operare, contro il rischio di effettiva schiavitù, un «limite al limite» tratto dal principio della libertà di pensiero, di coscienza e di credo religioso secondo il 1° comma dell'art. 9 della stessa Convenzione europea e dell'art. 18 dello stesso Patto delle N.U. sui diritti umani, nel senso che, rispetto al comune divieto della tratta degli schiavi, si farebbe eccezione anche in base al diritto internazionale generale per il servizio militare (o alternativo) solo se ed in quanto lo si possa ritenere (presuntivamente) *secondo coscienza*: e non «schiavitù» delle coscienze. Quando, cioè, si

dia per scontato che vi corrisponde una totale ma non *involontaria* soggezione (*not «involuntary» servitude*).

3. L'idea di codesto «limite al limite» in cui entrano *coscienza e volontà* è, anzitutto, contro l'ipotesi, respinta dalle Convenzioni, di un servizio militare *reso da schiavi*. E ciò, d'altronde, è conforme – come si andrà chiarendo e precisando – ad uno di quei superiori valori («*values*») che hanno avuto carattere integrativo del sistema normativo internazionale sin dalle sue origini.

Anche per il diritto alla obiezione di coscienza si potrebbe addirittura parlare – come per tutti i diritti umani – di superiori principii o di *jus cogens* internazionale (con un linguaggio che va di moda). Ma i principii generali del diritto che hanno regolato in modo costante – attraverso le varie consuetudini dei casi concreti – i rapporti internazionali non possono che riguardare questi ultimi in un ordine meramente «privatistico» di relazioni intersoggettive: ancor oggi, essenzialmente «intersignoriali» fra soggetti «*superiorem non recognoscentes*» o potenze sovrane di fatto, indipendenti e su di un piede di parità; diverse sia dagli Stati-ordinamenti sia dagli Stati-comunità del diritto interno, con rigorosa esclusione degli individui-non soggetti di diritto internazionale.

Ciò, peraltro, sempre su questo piano dell'*uso generale* delle potenze indipendenti, non può significare che, in applicazione dei principii del loro ordine, non si debba tener conto anche dei «valori» che si siano ormai venuti imponendo storicamente, da gran tempo, con universale forza di persuasione. Nell'applicare, ad es., il principio generalissimo del rispetto in «buona fede» dei «patti» compresi i Trattati sui diritti umani, e per interpretarne rettamente le disposizioni, nel quadro del sistema a cui appartengono, si dovrà fare come il giudice inglese allorché, adattando alle varie circostanze dei casi il diritto comune (il «*common law*») consuetudinario del Regno Unito si sforza di dare, insieme, attuazione ai supremi valori (i «*values*», appunto) in cui si siano andati tradizionalmente realizzando superiori «interessi collettivi o sociali». Perché, altrimenti, il disprezzo per questi valori

andrebbe incontro alla più diffusa riprovazione sociale a tutti i livelli (come sanzione del c.d. *jus cogens* internazionale, o piuttosto *transnazionale*).

Ora, qual è – se vi è – sulla scia della tradizione, uno di questi valori supremi concorrenti con il sistema normativo della società internazionale in tema di *prestazioni militari e libertà di coscienza*?

4. Certo, a Roma sin dai primi secoli della sua storia, nella egemonizzazione delle popolazioni italiche circostanti e poi, via via, degli altri popoli in Europa, nell'Africa settentrionale e in Oriente, il rapporto fra l'esercito e la guerra e la pace era una relazione verticale, dalla *leva di terra* delle forze – largamente attinte anche dalla plebe come «obbligata» o «forzata» – fino all'imposizione della «*pax romana*».

Ma all'origine del diritto internazionale, già nella società pluralistica alto-medioevale, il rapporto tra conflitto armato nella sua espressione più alta – la battaglia campale – e ristabilimento della pace è una relazione *orizzontale*: coinvolgendo le potenze in rapporto di parità, tutte in quanto «*superiorem non recognoscentes*», come potentati confliggenti nelle forme di un «duello» intersignoriale, fra principi. Quando esso si allarga è perché da una parte e dall'altra si schierano, con quelle sovrane potestà, spontaneamente – come per testimoniare da che parte stia il diritto e da quale il torto – i loro «fedeli» secondo coscienza, anche in ossequio alla regola feudale «*protectio trahit subjectionem et subjectio protectionem*» che, del resto, continuerà, poi, a trovarsi alla base del vincolo effettivo di «nazionalità come «*allegiance*» nel diritto internazionale vigente (e già «*ligantia*» feudale), non necessariamente confusa con la «cittadinanza».

Ebbene, quelli vogliono il confronto cui si sono preparati e di cui il «torneo» è lo specchio come gara leale nel tempo di pace; il signore (o superiore feudale) da parte sua esigeva che il vassallo lo servisse con le armi «a proprie spese» o lo seguisse in armi nelle sue spedizioni *in cambio del bene tenuto in feudo*, oppure si riscattasse dall'obbligo pagando un corrispettivo che andò dalla metà a un decimo del reddito

dei beni in cui era stato infeudato: e tanto valse anche nei rapporti coi sovrani.

In tale maniera, è valore primario *il farsi* della libera coscienza dei combattenti (anche potenziali) che renderanno (eventualmente) *testimonianza* al loro Signore in «battaglia» se atta a surrogare originariamente un «giudizio ordalico» fra i principi, più tardi un «duello», per la (mancata) soluzione di una loro controversia, come tra Guglielmo di Normandia e Aroldo alla vigilia della fatale giornata di Hastings (1066):

Dux illico verbis his monachum Fiscamnensem quemdam instruxit, quae citius Heraldus deferret. «... Praesto ego sum ad agendum causam contra illum in iudicio, sive placet ille juxta jus Northmannorum, sive potius Anglorum... At si conditionem hanc repudiaverit, non duco justum et homines mei vel sui concidant praeliando, quorum in lite nostra culpa nulla est. Ecce paratus ego sum capite meo contra caput illius asserere quod mihi potius quam illi jure cedat regnum Anglicum...» ... Tum levato Heraldus in coelum vultu ait: «Dominus inter me et Willelmum hodie quod justum est decernat». *Willelmi Conquestoris Gesta a Willelmo Pictavensi Lexoviorum archidiacono, contemporaneo scripta*, in *Patrologiae Cursus Completus, Series Latina Prior*, Accurante J.-P. MIGNE, t. CXLIX, Parisiis, 1882, p. 1251 s.

Era il 13 ottobre e «un simple engagement de fidélité d'homme à homme» valse ad animare dall'alba del 14 i fanti e i cavalieri che si scontrarono accanitamente, fino al tramonto, alle pendici del Battle Hill (DE BOÛARD, *Guillaume*, cit., p. 316 s.).

La stessa fedeltà, infine, ha la sua radice nel tempo di pace in una *libera opzione delle coscienze* dall'una parte e dall'altra, come si mise in luce sin dal giuramento di Strasburgo dell'842 (di cui, del resto, ogni «giuramento» militare è il simulacro, superstite) rispetto all'obbligo di mutuo soccorso, in primo luogo con le armi, di tutte le forze carolingie dei figli di Ludovico il Pio:

Si Louis observe le serment qu'il a juré à son frère Charles et que Charles, mon seigneur, de son côté ne le tient pas, si je ne peux l'y ramener, ni moi ni nul de ceux que j'y puis ramener ne lui fourniront aucune aide contre Louis. NITHARD (+ 844), *Histoire des fils de Louis Le Pieux*, Paris, ed. Lauer, 1926, p. 104 s.

5. La coscienza individuale nel prendere le armi è, dunque, un *valore* intrinseco al sistema di codesti rapporti paritari, dove il conflitto armato assume, anche per questo, il ruolo *sacrale* di un «giudizio di Dio».

Ciò fino al punto d'incidere addirittura sui tempi di utilizzazione delle forze, che (tendenzialmente) si riducono ai casi e periodi in cui non è in gioco una diversa disposizione delle coscienze. E questo coinvolge persino il corso della guerra dissacrata, affidata a mercenari, per cui l'opzione di coscienza è, all'origine, fundamentalmente solo quella professionale dell'uomo d'arme, eppure aperta alle varianti dovute a casi di coscienza o anche di fede religiosa.

Basti pensare al concetto di tregua d'armi voluta da Dio (*trève de Dieu, treuga Dei*) con cui, ad es., si arrivò (dopo le raccomandazioni del Concilio di Arles, 1037-1041) a condizionare largamente i cristiani nell'uso delle armi dal tramonto di ogni mercoledì – sicché rimanesse sospeso fino al levar del sole del successivo lunedì – oppure sino a consentire la violenza armata in Normandia, 1047 (dopo il Concilio di Théroutane, 1041-42) solo per circa 100 giorni all'anno, estendendosi la tregua da 3 giorni prima dell'Ascensione a 8 giorni dopo la Pentecoste. E finalmente, anche per non dover desistere del tutto dall'associarsi pure il concorso spontaneo di propri sostenitori nelle guerre di difesa privata, a fianco dei mercenari di pochi – o più tepidi – scrupoli, i principi dovettero, essi stessi, farsi generalmente sostenitori della «tregua di Dio» (DHONDT J., *L'Alto Medioevo*, cit., p. 285 ss.).

Del resto, poggiando sul consenso personale e su di una serie di leghe giurate, il numero degli aderenti spontanei «era abbastanza grande da render l'adesione obbligatoria per tutti»: e mai i principi, pur esercitando talora una diversa pressione, ritennero di poter veramente disattendere la «libertà di coscienza» nelle prestazioni militari.

Il carattere sacrale della battaglia e le posizioni di coscienza che vi si ricollegano nell'attesa del prevalere (provvidenziale) di chi ha dalla sua il diritto contro il torto di chi glielo contesti illegittimamente – e perciò dovrà soccombere – sono, d'altra parte, presenti ancora nel sec. XIII a Bouvines; essendosi presa in occasione della battaglia omonima, e in

genere ai tempi di tali conflitti armati (come ultimamente per la battaglia delle Falklands), sempre più la distanza dalla guerra fra l'altro caratterizzata dall'*animus bellandi*, che «se déployait sous tout pretexte, et prenait naturellement place dans une civilisation de la chasse ("aventure saisonnière, entreprise de déprédation")», au sein de ce tissu de querelles toujours renaissantes qui opposaient sans fin des puissances rivales, et d'une égale avidité» (DUBY G., *Le dimanche*, cit., p. 145): guerra come difesa o «vendetta» privata prevalentemente affidata nei secoli seguenti a forze mercenarie, e quindi a *volontari per professione*.

È il caso, alla fine del XIII secolo, anche dell'esercito feudale inglese che il re Edoardo I venne trasformando in un esercito di «volontari assoldati». E presto anche la Francia si orientò sull'esempio dell'Inghilterra, integrando con corpi ausiliari stranieri il proprio esercito feudale per una parte costituito – è vero – attraverso la coscrizione degli uomini liberi, ma in quanto già predisposti fisicamente e psicologicamente per l'uso delle armi: «provvisi» di armi, scelti fra «i più forti, i più atti, i più abili nel tirare con l'arco o nel maneggiare la lancia» (COVILLE A., *Francia: la guerra dei cent'anni*, cit., p. 614).

Ciò che, ovviamente, in genere non poneva problemi di coscienza che, però, al loro eventuale insorgere sarebbero apparsi *sempre rispettati* anche nei riguardi delle milizie assoldate: non per nulla si evitò sistematicamente d'impiegare i mercenari svizzeri gli uni contro gli altri in considerazione del loro forte sentimento nazionale e più tardi, dai cantoni svizzeri protestanti, nell'affitto delle loro milizie (durante le guerre del periodo 1689-1714) fu preferita l'Olanda per ragioni di coscienza e di fede delle persone, onde non vi contrastassero le rispettive prestazioni militari.

Comunque, in seguito, mano a mano che affiorarono i tentativi di formare eserciti nazionali permanenti, ci si rese conto di non potere privilegiare questa soluzione sino a quando la si sperimentava in condizioni di non facile corrispondenza alle coscienze-volontà dei singoli: un *sentimento patrio* che sembrava intanto non affidabile, una *disponibilità delle coscienze* che tanto più veniva a mancare quando – terminate le guerre di religione – «le popolazioni furono portate a

considerare la guerra come un problema che riguardava unicamente i governanti»; e magari, infine, la *diffidenza per l'addestramento e le prestazioni militari* manifestata dal ministro elisabettiano Burghley: «Poiché chi decide di vivere con quella professione non può essere un uomo onesto e un buon cristiano. Inoltre è una scienza non più richiesta quando non viene utilizzata, perché i soldati in tempo di pace sono come i camini d'estate» (PECK F., *Desiderata Curiosa*, London, 1732-35, nel riferimento di HALE J.R., *Eserciti, flotte*, cit., in *Storia*, Cambridge Un., vol. III, p. 217).

Né, in verità, aveva modo d'incidere per il momento sulle personali convinzioni un'immagine di guerra ideale, in vista della quale – per tutti decisi ad evitarla – accorressero spontaneamente alle armi «gli stessi cittadini» sul presupposto vagheggiato da MACHIAVELLI (*Dell'arte della guerra*, 1521, II, p. 488 della ed. ital., Milano-Roma, 1939) che «ciascun d'essi faccia *volentieri* la guerra per avere pace e non cerchi turbare la pace per avere guerra»: con ciò, ritenendo – come si vede – pure lui, imprescindibile la partecipazione alle milizie dalla coscienza degli uomini.

E non per nulla la visione esasperata e distorta, ingiustamente bellicosa, del «cittadino-soldato» per i fini della dittatura fascista mirava a coltivarne la crescita pervertendo via via le coscienze, quando il regime si sforzava (anche se con poco successo) di fare acquistare a tutta la «nazione italiana» una «mentalità militarista», sicché i ragazzi venivano «addestrati al passo dell'oca e all'uso di mitragliatrici in miniatura» e i lavoratori «teoricamente trascorrevano sul campo di esercitazione» la mezza giornata festiva settimanale (MACK SMITH D., *Storia d'Italia dal 1861 al 1958*, Bari, 1960, p. 722).

6. Allarmante è, viceversa, che in dispregio di tali valori si sia avuto, in Turchia (sec. XVI), l'inizio di un esercito permanente numeroso ed equilibrato proprio intorno ad un grosso contingente formato da giovani schiavi cristiani anche se, probabilmente, si tratta solo d'un fenomeno occasionale, analogo a quello europeo dei sec. XVII e XVIII, deprecabile ma pur sempre volontario: che, cioè, il

passaggio dalla fase del *volontariato* alla *coscrizione militare* si ebbe, dopo tutto, quando si permise ai criminali condannati di scegliere il servizio nell'esercito *in luogo* della prigione.

Per ultimo, è tipico che siano state in origine volontarie le armate rivoluzionarie, in Francia dall'89 e in Russia dopo il 1917 (non diversamente dall'esercito religioso hussita del tardo medioevo) per trasformarsi, poi, solo con il «diminuire dell'entusiasmo iniziale delle masse» – e per doversi sopperire con la visione di una coscienza *unitaria-rivoluzionaria* – nelle forme del servizio militare obbligatorio.

Senonché, a dire il vero, in casi simili opera un principio analogo a quello delle invasioni dei primi secoli, delle grandi migrazioni di popolazioni per dare vita ad un popolo nuovo acquistandogli uno stabile ambito spaziale; o analogo a quello del conseguimento della indipendenza da parte di uomini associati dal vincolo di un movimento interamente popolare, indipendentista, come già nell'ipotesi della coscrizione obbligatoria dei confederati svizzeri (sec. XV) «ispirati da un comune sentimento di coesione e solidarietà». Vale a dire, sempre come conseguenza del principio (apparentemente recente) della «auto-determinazione dei popoli» nei suoi riflessi sulla presunzione di un solidarismo volontario in atto: ovvero, della coscienza di ciascuno che si trovi ormai, di fatto, per definizione (salvo prova contraria), in osmosi con quella di tutti gli altri, volta a realizzare il nuovo assetto del «popolo» e la difesa di questo assetto, di solito a conclusione di una fase rivoluzionaria (come per le guerre nazionali del sec. XX) e che, imboccata questa via, non può più tradirla (ecco il senso del servizio militare «obbligatorio» – a meno che non intervengano nuovi fatti fondamentali per la coscienza – come dovere «giurato» in precedenza).

Se così è, il servizio militare (armato) non deve, al contrario, risolversi in alcun «sacrificio di coscienza», per nessuno; né sarà controllata la coerenza di vita né le relative opinioni se non per conoscere chi *attualmente* in coscienza lo ripudi.

Meglio continuare a rammentare SPINOZA (*Tractatus Theologico-Politicus*, c. 18): che «ibi violentissime regnatur, ubi opiniones quae uniuscuiusque iuris sunt, quo nemo cedere potest, pro crimine haben-

tur», e che ciò corrompe la lealtà indispensabile alla salute dello Stato (*ibidem*, c. 20).

Ne sono stati consci i Paesi Bassi quando hanno riconosciuto, con l'introduzione dell'obbligo del servizio militare (sec. XVI), l'esonero «per motivi di coscienza» a determinate sette religiose; conscia la Russia post-rivoluzionaria con l'esonere dal servizio militare i «non violenti» per «motivi di coscienza» (1918), in ispecie «per ragioni di convinzione religiosa» secondo il Decreto del Soviet dei Commissari del popolo, firmato da Lenin, nel 1919.

7. A Roma, nel tardo impero (356), Martino di Tours come ufficiale dell'esercito delle Gallie «in una società ben poco trasformata dall'abbandono ufficiale del paganesimo» ottenne tuttavia, non senza fatica, il congedo da Cesare Giuliano per «fuggire il mondo» e proseguire il proprio perfezionamento religioso, al pari di Vittricio suo contemporaneo, anch'egli ex-ufficiale «divenuto propagandista degli ideali monastici» (MUSSET L., *Le migrazioni barbariche*, cit., p. 155).

È una sensibilità, verso le coscienze che si rifiutano ormai alle armi, la quale al limite, anche fuori da codesto quadro di passaggio alla Chiesa di una intera *élite* che «rinuncia a servire lo Stato» è dimostrata da un orientamento dominante degli Stati una volta introdotta la coscrizione militare, per lo meno con riguardo ai motivi di fede religiosa.

Potenze diverse da quelle considerate per ultime (al § 6) hanno, con quelle, in buon numero legiferato, sia in favore della obiezione di coscienza al servizio militare puramente e semplicemente, sia – più di sovente – per regolarla attraverso l'imposizione di servizi sostitutivi.

Ma, attenzione: i casi di obiezione di coscienza istituzionalizzata (all'interno) e che comportino attività sostitutive del servizio militare *come eccezioni* – esse pure – *ad un lavoro «servile»* ai sensi degli artt. 4 e 8 dei detti Trattati sui diritti umani non sembra possano, in nessun caso, contrastare con la libertà di coscienza, di religione e di pensiero, estendendosi ovviamente anche a questa ipotesi l'*iter* ricostruttivo dei «valori» e delle «regole» fin qui seguito.

Il fatto che il lavoro compiuto da obiettori di coscienza come sostitutivo delle prestazioni militari sia contemplato, dai medesimi articoli, allo stesso titolo del servizio militare in questione, che si pone quale *limite* alla schiavitù nell'esser, d'altronde, *limitato* dal principio della libertà di coscienza, di religione e di pensiero, fa sì che le prestazioni «*da obiettore di coscienza*» non possano venire imposte a nessuno, neppur esse, *contro coscienza*: in virtù dei Trattati internazionali sui diritti dell'uomo e dei corrispondenti «valori» internazionali cogenti. Questo è il risultato interpretativo che appare giuridicamente *più certo*. E questo, ancora, d'altra parte non toglie la preoccupazione che più difficili possano presentarsi sotto codesto profilo le personali dimostrazioni atte ad assicurare il rispetto *uguale* per tutti della libertà di coscienza in ordine al servizio militare: non sarebbe, cioè agevole – a parte l'imposizione di oneri diversi e magari più gravosi in luogo del servizio militare – rimuovere il sospetto di un trattamento discriminatorio in favore di talune coscienze soltanto (eventualmente in frode ai principii), se non fosse per la certezza di taluni *iter* di vita, personali o di gruppo, religiosi e/o di pensiero, sufficienti *da soli* ad escludere la frode nei casi di «coscienza» attuale dubbi o incerti (o soprattutto forzati).

Su ciò occorre, pertanto, vigilare anche allo scopo d'individuare i particolari casi, secondo lo spirito delle raccomandazioni di talune organizzazioni internazionali.

8. Nel complesso le «raccomandazioni» sono una conferma dell'assunto.

La risoluzione dell'ONU del 20-12-1978 ha legato l'esenzione dal servizio militare degli «obiettori» a motivi di coscienza che non sono, nel caso, quelli di tenore religioso e non danno motivo d'imporre oneri diversi (un servizio sostitutivo con gli stessi rischi di quello militare): ciò – com'è noto – per il rifiuto attuale del servizio contro coscienza in forze utilizzate per applicare l'*apartheid*.

Quanto all'Assemblea del Consiglio d'Europa, essa (con la Risoluzione 337 del 26-1-67) ha giustamente fatto derivare dall'art. 9 della

Convenzione europea, sulla libertà di coscienza, di pensiero e di religione, la dispensa dal servizio militare se necessaria a salvaguardia di tali libertà. Ma ha, poi, con la raccomandazione del 7-10-77, n. 816, suggerito «di inserire il diritto all'obiezione di coscienza nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo», come se l'interpretazione del combinato disposto degli articoli 9 e 4 della Convenzione europea non bastasse a dimostrare – non diversamente dal Patto dei diritti civili e politici – che esiste largamente il divieto di servizio militare *contro coscienza* in tali Convenzioni.

Senonché, la questione è piuttosto un'altra: quella di superare, in tal modo, il problema interpretativo e, forse, di circoscrivere (in un Protocollo apposito) i termini del divieto, con disposizioni più idonee a tradursi in pratica attuazione interna, con gli elementi di dettaglio per rendere le disposizioni «*self-executing*» dal punto di vista degli Stati; non è detto: *più liberali*.

La Risoluzione del Parlamento europeo approvata il 7 febbraio del 1983 ha, invece, il merito di avere ristabilito la certezza giuridica, conformemente alle nostre conclusioni, con l'asserire già sulla base della Convenzione europea nella formulazione attuale «che non c'è tribunale né commissione che possa sondare la coscienza di un individuo e che, pertanto, una dichiarazione individualmente motivata deve essere sufficiente, nella stragrande maggioranza dei casi, per ottenere il beneficio del regime previsto per gli obiettori di coscienza».

Altre risoluzioni non appaiono effettivamente orientate ad apportare contributi nuovi e, pur sempre ribadendo il collegamento fra riconoscimento della obiezione di coscienza e libertà di coscienza, di pensiero e di religione, inoltre sottolineando che va presa «in attenta considerazione l'introduzione» delle sole «forme di servizio alternativo per gli obiettori di coscienza che siano compatibili con le ragioni dell'obiezione» (E/CN.4/1987/L.73 5 marzo 1987), suonano per altro verso retoriche. La medesima raccomandazione del 5 marzo della Commissione sui diritti umani del Consiglio economico e sociale delle N.U. esprime, ad es., la convinzione che addirittura lo «sforzo consistente e sincero da parte di tutti gli Stati volto a rimuovere

definitivamente le minacce della guerra...a realizzare l'autodeterminazione...potrebbe...ottenere il risultato di creare condizioni in cui il servizio militare potrebbe non essere più necessario». Eppure la Carta di Algeri dei diritti dei popoli del 4 luglio 1976, nel manifestare il diritto alla autodeterminazione ad un livello popolare universale non ha passato sotto silenzio, a proposito delle sue garanzie e sanzioni, la necessità di farlo valere grazie alla lotta politica e in ultima analisi *attraverso il ricorso alla forza* gestito da movimenti di liberazione popolare. Vero è solo che, in tal caso, se vi sarà un sentimento di «liberazione» diffuso, facilmente non esisterà obiezione di coscienza al riguardo.

Dopo tutto, gli eserciti, per questa via, rimanendo sempre implicitamente dimostrato il carattere di «not "involuntary" servitude» ne emergerebbero – finché vi siano – consolidati in una natura «popolare» e «volontaria» insieme, senza andare incontro ai problemi politico-sociali della formazione di eserciti *volontari-permanenti*.

È noto, in tutti i casi, che le risoluzioni non sono norme giuridiche internazionali come i principi generali, consuetudinari, e i trattati; e che ogni raccomandazione in esse contenuta nel campo della obiezione di coscienza non può nemmeno conseguire l'effetto della liceità di comportamenti conformi (che fossero altrimenti illeciti) poiché questo concerne soltanto i rapporti da Stato a Stato: la responsabilità internazionale, che non si attaglia al trattamento degli obiettori di coscienza all'interno. Le raccomandazioni, allora, nei confronti di questi ultimi non sono che indizi in più della preesistente convinzione generale, in materia, eventualmente già confermata da norme giuridiche internazionali come le Convenzioni esaminate per prime.

9. Gli «ordini di esecuzione» della Convenzione europea e del Patto delle N.U. sui diritti dell'uomo, emanati con Legge operano, secondo la originaria e migliore dottrina dell'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale, come *trasformatori permanenti* di questo diritto in diritto interno mediante rinvio *non ricettizio-materiale* ma di «produzione giuridica» di tutte le norme interne conformi a

quelle dei due Trattati, così come vanno interpretati nel sistema del diritto internazionale anche generale – e dei relativi «valori» – in cui si collocano.

Non è dubbio, perciò, dopo quanto s'è detto, che da tali ordini di esecuzione si debbano ricavarle all'interno le norme, di rango legislativo, che fissano già, in Italia, un diritto soggettivo assoluto di esenzione *sic et simpliciter* dal servizio militare «contro coscienza». La legislazione interna in materia evidentemente vi si ricollega ma, ancora una volta, dovranno prevalere – anche su questa – le norme interne conformi al disposto della Convenzione europea e del Patto delle N.U. sui diritti umani in virtù delle Leggi italiane di esecuzione. E ciò ha da valere soprattutto per la legislazione sui servizi sostitutivi (o alternativi al servizio militare) degli obiettori di coscienza se l'imposizione dei servizi stessi, o di uno di essi, potesse sconfinare in una soggezione contro coscienza, assimilabile a schiavitù, contro i dettami convenzionali.

Per chi, inoltre, ritenesse che il disposto dalla Convenzione di Vienna sui trattati, in tema di *jus cogens* internazionale, possa consentire di rappresentare i «values» di cui si è discusso (supra, § 3), come principi internazionali cogenti, vi dovrebbe essere pure la conseguenza, qui soltanto ipotizzata, della *costituzionalizzazione* di tale diritto soggettivo assoluto ex art. 10, 1° comma, della Costituzione italiana.

BIBLIOGRAFIA

- LAMBERT J., *La vengeance privé et les fondements du droit international public*, Paris, 1936; AGO R., *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1943; PERASSI T., *Lezioni di diritto internazionale*, II. *Introduzione al diritto internazionale privato* (IV ristampa), Padova, 1962; MORELLI G., *Nozioni di diritto internazionale* (7ª ediz. riveduta), Padova, 1967; HALE J.R., *Diplomazia e guerra in occidente*, in *Storia del mondo moderno*, Cambridge University Press-Garzanti, Vol. I, Milano, 1967, p. 360 ss.; IDEM, *Eserciti, flotte e arte della guerra*, in *Storia del mondo moderno*, Cambridge Un., cit., Vol. II, Milano, 1967, p. 625 ss., e Vol. III, Milano 1968, p. 210 ss.; ARANGIO-RUIZ G., *Stati e altri enti (Soggettività internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. XVIII, p. 132 ss., e *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Torino, 1971; STOYE, *Gli*

eserciti e le flotte-II. Militari e civili, in *Storia del mondo moderno*, Cambridge Un., cit., Vol. VI, Milano, 1971, p. 913 ss.; WIJN J.W., *Le forze armate e la condotta della guerra dal 1610 al 1648*, in *Storia del mondo moderno*, Cambridge Un., cit. Vol. IV, Milano, 1971, p. 229 ss.; DUBY G., *Le dimanche de Bouvines 27 juillet 1214* (édit. Gallimard), Mayenne, 1973; ARANGIO-RUIZ G., *L'Etat dans le sens du Droit des Gens et la notion du Droit International*, Bologna, 1975 (Reprint da «*Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, XXVI-1975); DHONDT J., *L'Alto Medioevo (Das frühe Mittelalter*, Frankfurt am Main, 1969), Milano, 1976; AGO R., *Pluralism and the Origins of the International Community*, in *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. III, 1977 (Napoli, 1978), p. 3 ss.; BLOK P.J., e WAUGH W.T., *Germania 1273-1313*, in *Storia del mondo medievale*, Cambridge University Press-Garzanti, Vol. VI, Milano, 1980, p. 332 ss.; COVILLE A., *Francia: la guerra dei cent'anni (fino al 1380)*, *ibidem*, p. 608 ss., e *Armagnacchi e Borgognoni (1380-1422)*, *ibidem*, p. 462 ss.; MARTINI P.E., *La confederazione svizzera nel medioevo*, ancora in *Storia del mondo medievale*, Cambr., Vol. VI, cit., p. 423 ss.; CALMETTE J., *Il regno di Carlo VII e la fine della guerra dei cent'anni in Francia*, in *Storia del mondo medievale*, Cambridge Un., cit., Vol. VII, Milano, 1981, p. 611 ss.; CRISCUOLI G., *Introduzione allo studio del diritto inglese*, Milano, 1981, Cap. I; OMAN, Ch., *L'arte della guerra nel XV secolo*, in *Storia del mondo medievale*, Cambr., Vol. VII, cit., p. 792 ss.; STARACE V., *Impegni internazionali dell'Italia e conseguenze interne (Raccolta di testi)*, Bari, 1981; VAN DOORN J., *Armed Forces*, in *The New Encyclopaedia Britannica. Macropaedia*, Vol. II, Chicago/London... Seoul, 1981, p. 8 ss.; DE BOÜARD M., *Guillaume le Conquérant* (édit. Fayard), Saint-Amand, Montrond, 1984: *La conquête. Hastings*, p. 316 ss.; CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, Padova, 1986, Cap. IV; CONTAMINE, Ph., *La guerra nel medioevo*, Bologna, 1986; GIANNINI G., *L'obiezione di coscienza* (ediz. Dehoniane), Napoli, 1987; MUSSET L., *Le migrazioni barbariche. IV e V secolo*, in *Storia della Francia*, opera pubblicata sotto la direzione di Georges Duby, Vol. primo - *dalle origini al 1852* (trad. ital.), Milano 1987, p. 153 ss.; ZAMORANI P., *Plebe genti esercito. Una ipotesi sulla storia di Roma (509-339 s.C.)*. - *Lezioni*, Milano, 1987; BATTAGLINI G., *Il riconoscimento internazionale dei principi generali del diritto*, in «*Il diritto internazionale al tempo della sua codificazione*» Studi in onore di Roberto Ago, I, Milano, 1987, p. 97 ss.; IDEM., *Il giudice interno «primo» organo di garanzia della Convenzione europea dei diritti umani*, in *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova, 1988, p. 189 ss.

PROSPETTIVE LEGISLATIVE
E DI GESTIONE MINISTERIALE

LEGGE 772,
COMITATO RISTRETTO E PROSPETTIVE DI RIFORMA

di PAOLO CACCIA (*)

Parlare come legislatore dopo l'onda di piena dei problemi posti dagli interventi precedenti della giornata, credo sia estremamente delicato. Non perché voglia sottrarmi al confronto, ma perché raccogliere tutte le istanze, le sollecitazioni che sono nate e sorte oggi, necessita di un'attenta meditazione, di un approfondimento per poi portarlo nella sede che tutti quanti attendono che dia una risposta: la Commissione Difesa della Camera, il Parlamento, affinché la legge che sostituirà la 772 possa nascere rinnovata.

Tra le tante cose che ho avuto modo, oggi, di ascoltare, vi è stato lo sviluppo di una tesi, cioè una specie di spostamento delle difficoltà e delle problematiche e di critiche su momenti istituzionali. Credo che questo faccia parte del comportamento umano: quando le istituzioni sono in crisi (come lo sono in questo momento) si pensa di allungare le loro responsabilità aggiungendone altre. Come? Con una semplice operazione, quella di *transfert*, che in nome delle riparazioni delle colpe chiede agli altri di essere eroi, in attesa di poter seguire la traccia che viene segnata dagli indicati.

Però questo può essere fatto tra addetti ai lavori, ma non può essere

(*) Vice Presidente della Commissione Difesa, Camera dei Deputati.

fatto davanti a dei giovani che, essendo soggetti fruitori (scusatemi il termine) dell'attuale legge, vivono le contraddizioni del tempo con vivacità, o se vogliamo usare la parola *fuoco*, vivono all'interno del fuoco. Per cui essendo vicini al fuoco può accadere che ci si scaldi e che ci si scotta, correndo il rischio di bruciarsi.

Credo così di capire il clima di questo giorno, e comprendo anche i larghi applausi avvenuti alla lettura delle circolari, in quanto fa parte di questo momento l'accettare o subire o vivere quelle circolari, pertanto fa parte di questo momento la sollecitazione a vivere molto meglio questa esperienza. Tutto questo lo capisco se lo aggiungo al cammino ed ai problemi legati all'universo della 772: da sempre gli uomini vivono la realtà; altri uomini la scrivono; essa diventa storia; la storia è insieme della memoria scritta dei popoli; i popoli nominano i loro eletti poi gli eletti fanno le leggi. In tale ottica credo che questo sia un po' lo scopo di questo incontro ed il significato di tutto questo dibattito, di questi interventi diversificati, vivaci ed attenti, che ho potuto ascoltare oggi.

Devo anche rimarcare una constatazione: rispetto a qualche anno fa, quando ci si sedeva al tavolo per discutere del problema dell'obiezione di coscienza ci si sedeva solitamente ad un tavolo molto «caldo», molto vivace, con termini perentori di *diktat* gli uni verso gli altri. La storia ha camminato, gli uomini si sono meglio capiti, si sono più parlati, ed oggi credo di aver trovato un tavolo molto più attento, ricettivo, al di là delle punte di polemica dei ricercatori che – avendo il compito di ricercare qualcosa di nuovo che serva anche a loro nella vita per poi essere dei profondi docenti di diritto – sono anche i portatori di vivacità e stima, stima particolare agli uomini che stamattina hanno esposto le tre relazioni che ritengo estremamente interessanti. Devo sottolineare anche un altro fatto: noi discutiamo del problema della coscienza, ne discuteremo anche in Parlamento, discuto con persone che la coscienza l'hanno già lanciata al di là del traguardo (come diceva Anzani), però non posso non sottolineare che viviamo in una società mancante di coscienza. Infatti viviamo nella società dell'immagine, e perciò che non ha più coscienza, in quanto l'uomo che è il soggetto di

ogni azione, è diventato oggetto dei processi che avvengono tramite i mezzi di persuasione, i mass media.

Ecco allora perché la battaglia dei giovani e degli operatori del settore diventa più difficile perché non va ad urtare contro coloro che noi riteniamo che difendano un concetto che è stato socializzato in loro, ma va ad urtare contro un'indifferenza che noi troviamo nella società, che non è interessata al problema perché non tocca i propri interessi personali.

Però il prossimo incontro (nella speranza che intanto la Commissione Difesa della Camera riesca a fare il testo nuovo di legge) credo che debba avere non solo gli operatori del settore, i fruitori, ma anche gli altri soggetti sociali, quali gli altri giovani: in modo che tutti assieme si possa avere una risposta corretta da parte dello Stato, delle istituzioni, non solo per quelli che svolgono servizio civile ed hanno problemi, ma anche per gli altri giovani che ottemperando al mandato dell'art. 52 Cost. non hanno un *forum* così vivace ed attento di difesa, come possono averlo gli obiettori.

Questo ho voluto sottolinearlo perché parlo a delle persone che hanno posto, con vivacità e sacrificio, una scelta che è controcorrente rispetto ad una scelta di comodità, quanto un atteggiamento di abitudine e di consuetudine per la maggioranza.

Detto questo, debbo anche sottolineare un altro punto che mi ha sollecitato e che faceva già parte della mia esperienza culturale. È da tempo che vado dicendo che l'art. 52 della Costituzione è incompiuto: è incompiuto perché riguarda solo, nella sua seconda parte di attuazione, un piccolo segmento della società italiana. Non molte volte si è parlato di fare esercitare questo dovere/diritto a tutti, uomini e donne, in quanto l'opportunità politica, forse, non suggeriva di coinvolgere le donne, o di coinvolgere altre categorie.

Oppure di coinvolgere giovani sorteggiati, esonerati o per altri motivi che non sto ad elencare, che non adempiono all'art. 52.

Ciò ci potrà essere di aiuto nei lavori, perché con una lettura più attenta noi dovremo valutare se non è venuto il momento che il diritto venga avanti ed abbia a soppiantare l'opportunità che ha lasciato il

legislatore fermo da molto tempo e abbia a completare questo articolo.

Perché dico questo? Perché tra i vari interventi, oggi, pensavo ad un collega qui presente, l'on. Raniero La Valle, che in comitato ristretto mi ha posto in crisi. In crisi come cristiano e come legislatore, su nuove idee affascinose ma qualche volta poco praticabili. Per questo il lavoro del parlamento sarà delicato e difficile e con attente e lunghe discussioni.

La scelta politica finale sarà una scelta che il legislatore farà tra quella che è l'esigenza della realtà sociale, l'esigenza della scelta di coscienza che è fondamentale, ed i problemi che abbiamo di fronte, in modo che non sia qualcosa che venga fatto al di fuori della realtà, ma un atto, un passo che nel suo muoversi anticipi questa realtà che noi oggi rivisitiamo con molta attenzione.

Un altro punto che mi pare importante, che non è solo un problema di stesura dell'articolato, è quello della valutazione complessiva del servizio civile. La valutazione è un gesto molto complesso, ed implica tutta la comprensione del tema e quindi di altre istanze che devono essere semplificate ed adattate alla applicazione. Ma ricordiamoci che ogni volta che si semplifica, la semplificazione porta a punire od impallidire il valore ideale del gesto compiuto, perché mentre la coscienza e l'idea che da essa nasce ha confini universali, la semplificazione, la razionalizzazione del comportamento umano va ad incanalare nelle logiche del comportamento sociale delle proposte che devono muoversi per il reale e nel reale.

Ho voluto sottolineare ciò, perché nei vari interventi si è posto il problema della alternatività e della sostitutività. Ed allora mi è venuto in mente un paragone su cui val la pena di lavorare: quando si dice che il petrolio ed il carbone sono fonti alternative al nucleare, è vero. Ma quando non ci sarà più carbone e petrolio, il nucleare sarà sostitutivo. Ed è chiaro allora, a questo punto, che ogni parola ha alle spalle una motivazione diversa ma anche il momento storico in cui la si enuncia può trovare una risposta diversa anche ad un domani vicino rispetto alle esigenze odierne.

Debbo anche aggiungere che rispetto ad alcuni anni fa, i due

termini avevano una valenza politica tale da portare a schierarsi o con l'uno o con l'altro. Ora penso che abbiano perso una parte di quella valenza, e possano trovare nel legislatore una risposta che serva a valicare, o che aiuti a superare (non solo in questo settore, ma anche in altri a cui è stata posta l'obiezione) una serie di problemi che, essendo basati su fatti oggettivi, possano però entrare nel contesto del diritto oggettivo e diventare perciò proprietà di tutti e non servano a rottura di uno schema su cui noi operiamo.

Sulla traccia del susseguirsi degli interventi e leggendo da esterno, da ricercatore, quello che è avvenuto oggi, mi è sembrato di verificare una specie di contenitore dove, da una parte, abbiamo la ricerca assillante della legge, del diritto perché tutti possano riconoscersi ed ottenere ciò che desiderano; dall'altra, abbiamo una serie di paure, di storie, di tradizioni che fanno parte della vita dell'uomo e che non possono essere condannate *tout court* e che guardano con attenzione ciò che avviene, e che cercano di fermare, di capire meglio quello che alcuni portano avanti con estrema libertà e gratuità.

Rispetto invece alle testimonianze ed alle tesi di coloro che portano avanti questi diversi discorsi, vi è la spinta che può avere due letture o due storie apparentemente diverse.

La prima se viene dall'alto ed è pressante, può distruggere o mandare ai lati, cioè dispersi ai fianchi del canale della democrazia, questa tensione che è risorta ed è presente nella cultura del nostro paese.

Se invece viene dal basso, può aiutare a portare avanti in modo attento ma, soprattutto, con pacatezza delle risposte che i giovani, specie dei primi anni sessanta, hanno pagato di persona e che ora attendono come diritto.

Facciamo ora il punto della situazione, cioè vorrei dirvi come sono, allo stato attuale, le cose in Commissione Difesa, perché è lì che voi depositate le speranze, in attesa che poi i futuri obiettori abbiano ad usufruire della prossima legge.

Il disegno di legge presentato da me e da altri 50 colleghi della Democrazia Cristiana (e quindi a nome del gruppo della DC), ha

iniziato il suo *iter* con una mia esposizione in Commissione Difesa il 26 novembre. Ci siamo trovati di fronte solo un'altra proposta, quella dell'on. Rodotà. Abbiamo convocato alcuni comitati ristretti; abbiamo avuto un confronto, un dibattito iniziale. Ci siamo fermati in attesa che altri gruppi parlamentari presentassero disegni di legge: l'on. Ronchi ha presentato un disegno di legge, ufficialmente al relatore proprio quattro giorni fa. Giovedì scorso abbiamo ripreso il cammino in comitato ristretto, col compito di sgrossare e di fare un unico testo da portare in Commissione. Ci è stato però chiesto dal PCI di attendere ancora una decina di giorni in modo che potesse presentare il proprio disegno di legge.

Vi devo dire che, d'accordo con quasi tutti i colleghi presenti e con l'assenso del Governo che si è rimesso al mio testo con possibilità di usarlo come testo base, si è quindi posta la base di lavorare sulla mia proposta, di integrarla, di modificarla in ragione delle eventuali discussioni e votazioni in Commissione. Lo scopo è di arrivare ad un testo unificato che però porti come traccia la proposta di legge n. 436 che presentai il 2 luglio dell'anno scorso.

Vi debbo aggiungere anche che, dopo sei mesi, a seguito di una attenta riflessione, favorita da un clima meno conflittuale tra le parti politiche ed ad uno scambio di opinioni, ricco di confronti fra tutte le componenti, vi è una disponibilità maggiore alla approvazione della nuova legge. Credo che, su questa base, ci saranno ancora alcune verifiche da fare: ma da parte mia e della DC intera valuteremo il tutto con attenzione.

Posso anche aggiungere che è stato stabilito dalla Commissione Difesa della Camera di non andare in Aula a votare la legge (i tempi sarebbero lunghissimi) ma di chiedere alla Presidente della Camera la sede legislativa o, tutt'al più, la sede redigente (in modo da permettere all'Aula una discussione generale e il voto finale, solennizzando così solo l'atto legislativo finale, data l'importanza della legge).

Nella proposta che ho fatto credo che ci siano alcuni punti che sono stati sufficientemente recepiti, e che provengono dal dibattito e dal confronto tra amministrazione dello Stato, giovani e forze politiche.

I punti in questione sono i seguenti: il primo è quello della scelta del giovane di poter optare tra servizio militare e servizio civile (come conseguenza di un'obiezione di coscienza). Vi è anche un problema definitorio: quello cioè di verificare se, per esempio, invece della frase *contrario a qualsiasi uso delle armi* non si possa dire *contrario al servizio militare armato* in modo che, semplificando il termine, si possano creare meno problemi nelle valutazioni di alcuni punti conseguenti (titolarità delle licenze, condannati, misure di prevenzione e via di seguito).

Il secondo: è recepita la possibilità di domandare da parte del giovane di svolgere un certo tipo di servizio in un certo ente: su ciò vi sarà molta dialettica vivace, in quanto alcune forze politiche ritengono di identificare solo nel servizio civile pubblico nazionale l'ente che può utilizzare e far svolgere il servizio civile ai giovani. È evidente che qui emerge una diversa visione pluralista del comportamento che non sto ad elencarvi, però ritengo e spero che i tempi stiano accelerando e che possano portare ad un onorevole compromesso capace di dare risposte sia ai giovani sia a coloro che credono in un ampio pluralismo.

Terzo: è stata acquisita la scelta dell'area vocazionale. È stata introdotta la perentorietà dei termini entro 6 mesi dalla presentazione della domanda e 3 mesi per l'assegnazione. È stata introdotta l'equiparazione ad ogni effetto civile, amministrativo e previdenziale tra i cittadini che svolgono il servizio militare ed il servizio civile.

Quarto: viene istituito il Servizio Civile Nazionale, ipotizzato all'interno della Presidenza del Consiglio (ma che può benissimo essere posto ovunque, poiché non esistono problemi ostativi).

Un'unica osservazione che vuol essere più di un allarme: stiamo attenti a distruggere strutture che funzionano per crearne delle nuove, poiché leggendo l'esperienza delle riforme in Italia ci siamo accorti che le leggi sono diventate vecchie ed obsolete prima che venissero applicate (ad esempio, la legge 833 sulla riforma sanitaria).

Perché se non facessimo il massimo di attenzione potremmo ritrovarci, nuovamente, con ricercatori universitari che vengono a discutere, ad aprire una piccola guerriglia inutile con il Direttore

Generale della Levadife, senza ricordarci che il problema sta anche nei tempi e nelle difficoltà della burocrazia che conosciamo tutti. In quanto una particolare necessità ed un taglio culturale diverso di esperienze debbono essere introdotti con celerità nell'apparato statale, sapendo esprimere la serietà e la professionalità rispetto al burocratismo.

E l'esempio mi viene *ad hoc*: l'altro giorno, trattando la pratica di pensione di guerra di un uomo di 78 anni, mi è arrivata la risposta, dopo 3 anni, secondo cui la domanda è respinta ed il soggetto deve fare ricorso al Consiglio di Stato sulla base di una legge dello Stato. Vado a leggere la legge in questione e scopro che quando il cittadino, che ha fatto domanda di pensione o di revisione non ha avuto risposta dall'amministrazione, la domanda decade e deve fare ricorso al Consiglio di Stato per ottenere il suo diritto: ciò è nato sulla base che migliaia di domande erano inevase e quindi si è pensato di eliminarle con modi spicci. È una cosa che mi ha fatto inorridire.

Questo per dire che siete fortunati: là non ho trovato il Dott. Faina che pur essendo immerso in scontri o lotte con molti di voi, alla fine, avendo sempre il buon senso del padre di famiglia (che è la ragione prima del diritto) può trovare una risposta. E questo è già un fatto positivo.

Infatti ci sono delle cose nella nostra amministrazione, nel comportamento culturale nostro di italiani che deve farci preoccupare. Molte volte abbiamo visto svuotare completamente le leggi delle loro grandi innovazioni proprio perché non abbiamo posto la stessa attenzione e cura nel valutare e curare i procedimenti ed *iter* burocratici che finivano per annullare leggi che mutavano profondamente la realtà e che venivano incontro alle esigenze della gente.

Ho voluto farvelo presente per farvi capire, non perché abbiate buone compagnie che protestano, ma per dire che bisognerà stare molto attenti quando si cambieranno gli enti o dove si collocheranno, per non creare un domani dei vuoti burocratici ed amministrativi tali da far rimpiangere ciò che era stato fatto in precedenza. Ho voluto dirvelo adesso perché è molto meglio dirlo prima di rovesciare il vino che è negli otri, di quando ormai è stato fatto il danno e non si può più rimediare.

Tornando all'analisi del testo della mia proposta, dicevo che ho

inserito un altro concetto, che è il punto più delicato. Perché? Quantificare l'impegno di un obiettore o di un militare è difficile, e usare dei termini ragionevoli diventa estremamente delicato. Ora abbiamo ritenuto di stabilire, venendo incontro a più proposte, che la durata del servizio civile sarà di 12 mesi più 3 mesi di addestramento, per qualificare maggiormente il giovane che ha fatto la scelta vocazionale, in modo da avere poi obiettori competenti.

Qualcuno dirà che è una compensazione di livelli diversi che riguardano l'ordinamento ed il comportamento alle regole: ognuno valuti dentro di sé con coscienza (visto che siamo esperti in coscienza) qual è il comportamento di un giovane che deve, in caserma, rispettare la disciplina, gli ordini, non tornare a casa, deve vivere una vita di comunità con 800 giovani di pari età, di medesimi bisogni cioè con le stesse esigenze e necessità, con un evidente impegno e sacrificio oggettivamente reale e duro.

La maggior durata permetterà anche una più alta qualificazione del servizio civile come risposta anche alle critiche mosse verso chi ha fatto un uso distorto della legge 772.

Altri punti innovativi saranno: il Dipartimento del servizio civile che avrà il compito di tenere l'albo degli enti, per una verifica attenta ed aggiornata, e per evitare abusi che si sono verificati negli ultimi tempi; per verificare le loro capacità organizzative e di intervento; per dare un controllo di qualità a coloro che saranno fruitori dei giovani che svolgono servizio civile. Inoltre questa mattina è stato posto il problema delle norme penali: ebbene è stata introdotta la competenza della magistratura ordinaria anziché quella militare per i reati commessi durante il servizio. Per quanto riguarda poi il problema di eventuali richiamate (analogamente ai militari, soggetti alla leva fino all'età di 45 anni) abbiamo stabilito che tutti coloro che hanno usufruito della legge 772 o che usufruiranno della nuova legge sono soggetti fino al 45° anno di età a richiami, in caso di pubbliche calamità per lo svolgimento di attività addestrative di servizio civile in cui sono stati.

La scelta di coscienza, quindi, è e sarà sempre uguale per tutti cioè fino a quando tutti i cittadini smetteranno di essere appartenenti alle

Forze Armate. Per ultimo esiste infine un articolo che riguarda la disposizione finanziaria e riguarda un fondo ascritto al bilancio della protezione civile e del ministero della difesa, il cui utilizzo sarà per il vitto e l'alloggio, ed i corsi teorico/pratici di formazione al servizio civile.

È questa quindi una proposta di legge che recepisce le istanze maturate in questi 15 anni e al tempo stesso evita di differenziare tra cittadino militare e cittadino obiettore, evitando anche di assegnare solo ad uno dei due la qualifica di unico ed autentico portatore di pace. Perché se così fosse, diventeremmo veramente giudici della coscienza dell'altro: giudici che noi abbiamo sempre rifiutato e che la nuova proposta ha accolto non mettendo più la Commissione della coscienza o di altro giudizio verso l'uomo.

MINISTERO DELLA DIFESA, ENTI DI SERVIZIO CIVILE
ED OBIETTORI DI COSCIENZA:
QUESTO GOVERNO PER UN DIVERSO RAPPORTO?

di ANGELO PAVAN (*)

Al Governo di solito spetta sempre la parte più difficile da svolgere, in un contesto così vivace ed animato.

Ho ascoltato la prima parte, questa mattina, e credo che abbia offerto senz'altro elementi importanti di valutazione per un impegno (almeno da parte del Ministero) a svolgere l'*iter* legislativo di una nuova legge.

Ho seguito la seconda parte, con interventi abbastanza usuali per la verità, non nuovi, abbastanza critici verso l'amministrazione: assieme al dottor Faina le sentiamo queste cose, le abbiamo sentite ancora, anche se vorrei far presente alcune osservazioni.

Così, scherzando, dicevo alle persone che mi erano vicine mentre ascoltavo il dottor Pugiotto: vorrei sentirlo fra trentanni (se sarò ancora vivo, non mettiamo limiti alla provvidenza di Dio), da Ordinario, fare delle valutazioni e confrontarle con quelle che diceva trentanni prima. Apprezzo la schiettezza ed il calore con cui le ha presentate, però devo collocarle in un contesto più complesso di quello che è stato visto:

(*) Senatore, Sottosegretario alla Difesa con delega per l'obiezione di coscienza.

perché altro è studiare la cosa da un punto di vista dottrinale, altro è poi applicarla nel concreto.

Credo, per dare una risposta al dottor Consorti, che se noi avessimo aspettato ulteriori leggi per interpretare la legge 772, forse oggi saremmo nel grande caos. Perché se l'amministrazione ha sbagliato nell'applicazione (e posso anche accettarlo: chi non sbaglia a questo mondo?), però permettetemi di dire che accetto questa affermazione se viene accettata anche l'altra, che anche enti e obiettori, in questa applicazione, abbiano commesso degli errori. Metto la parte più importante negli errori nostri, però credo che dobbiamo fare un esame di coscienza abbastanza obiettivo ed essere onesti con noi stessi per dire che non è che perché una legge è stata approvata dal Parlamento, che tutti i problemi sono risolti. Da lì cominciano i problemi applicativi: e credo che sia dovuto proprio a questo la difficoltà che l'amministrazione ha avuto per fare applicare e decollare un problema come quello dell'obiezione di coscienza.

E, se mi è permesso, do atto al buon senso (già lo ha detto Caccia) e alle capacità di entrare nel problema che hanno avuto le persone che sono state preposte a questo servizio, e in particolare al dottor Faina (e dobbiamo ringraziarlo per questo).

Però questo non vuol dire che non ci siano state difficoltà: e le circolari sono dovute alle leggi poco chiare, a problemi sorti nell'applicazione della legge stessa e a cui bisognava dare una risposta (la migliore possibile, la più transitabile in quel momento in cui sono calate), che non fossero in contrasto con la legge, ma fossero (e questo è stato lo sforzo più grande) interpretative di una cultura nuova in materia che è andata avanti.

Questo discorso va tenuto presente, e anche della mole di lavoro che questi uffici si sono trovati in breve tempo a dover affrontare: con la casistica più ampia possibile, e non sempre riconducibile ad alcuni filoni fondamentali.

Io non entro nel merito degli aspetti giuridici che sono stati illustrati oggi e del dibattito che è in corso: nell'ambito parlamentare c'è una nuova sensibilità, una diversa visuale dei problemi sul servizio obbliga-

torio e la difesa della patria, anche in seguito alle sentenze della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato.

Noi, come Ministero, per il momento non entriamo in questo aspetto, e lasciamo al Parlamento che lo affronti liberamente: tant'è vero che il Ministero ha deciso di non presentare nessun disegno di legge proprio, in quanto riteniamo che questo sia un problema politico che riguarda e rispecchia la società e che, quindi, deve essere affrontato direttamente dal Parlamento.

Al Ministero spetterà poi, eventualmente, di gestire ciò che il Parlamento codifica.

E teniamo presente che qualche volta noi, nella valutazione dell'atteggiamento dell'amministrazione, abbiamo più volte fatto confusione, tenendo conto delle sentenze della Corte, tra quello che era la legge in sé e quello che era l'amministrazione.

Questa non può che applicare leggi, non ha nessun potere di stravolgere leggi. Le sentenze hanno sancito determinati principii; al Parlamento spetta codificare in termini legislativi questi nuovi pronunciamenti; all'amministrazione spetta applicare le nuove leggi nello spirito che i pronunciamenti della Corte ha dato. Diversamente noi rischiamo di far confusione: è bene, invece, che noi distinguiamo queste cose.

Anche noi siamo d'accordo che ci sia una modifica della legge 772; diversamente anche l'amministrazione si troverà in grosse difficoltà nella sua applicazione.

Tanti passi sono stati fatti: vorrei dare dei dati obiettivi, tenuto conto che tante volte sui giornali vengono fuori in modo errato.

Credo che dobbiamo dare atto, nei rapporti tra amministrazione e enti, che siano ben diversi da un tempo. L'applicazione della legge mediante circolari, la costruzione insieme del prontuario, ha fatto a ciascuno capire le rispettive esigenze e difficoltà: adesso si tratterà, in Parlamento, di fare ciò che in ambito amministrativo non è stato possibile. Tanta strada, però, è stata fatta.

Anche perché alcuni problemi fondamentali sono stati superati: i tempi, innanzitutto.

Se si tiene presente che l'amministrazione si è trovata, nel 1973, con 200 domande, e nel 1984 con 9093 domande, voi capite i problemi che sono sorti.

Però dobbiamo anche tener presente l'atteggiamento dell'amministrazione che su 57.000 domande, 50.692 sono state accolte, e sono state respinte solo 3.595 in tutti questi anni (le altre sono in attesa di definizione: da settembre al 31 dicembre 1987 sono, infatti, arrivate 2.500-2.600 domande circa). Sono le ultime arrivate: tutte le altre al 31 dicembre erano state definite.

Sono quindi generalmente rispettati i 6-7 mesi di attesa: vi sono, certo, dei casi per cui ci si impiega di più, anche perché magari gli elementi di valutazione non sono sufficienti ed è necessario un supplemento di istruttoria (e fino a quando la legge è così, è un obbligo dell'amministrazione valutare con tutti gli elementi necessari).

Un altro dei punti fondamentali è il problema delle assegnazioni, secondo la richiesta dell'ente e dell'obiettore stesso. Sarebbe da fare un discorso su cosa intendiamo per area vocazionale: spesso l'abbiamo interpretato come ente e luogo richiesto (magari davanti a casa) e non sempre gli enti sono stati seri, in questo senso: si sono fatti tante volte strumento di richieste non troppo legittime e, forse, non troppo serie.

Area vocazionale credo abbia un significato più ampio di quello con cui tante volte viene inteso. Gli stessi dati dicono che nell'area dell'assistenza noi abbiamo circa il 58% degli obiettori di coscienza impiegati; attività socioculturali 33%; tutela e incremento del patrimonio forestale 8%; protezione civile 0,7%.

Ora, se in questo senso l'area viene rispettata, l'amministrazione non può essere accusata di niente. Se qualche volta, invece, viene intesa come ho detto prima, allora può darsi che abbia qualche colpa (ma non so se si debba ritenere colpa o meno).

Bisogna che anche gli enti impostino seriamente le loro richieste: può avvenire che in qualche caso siano stati assegnati obiettori al di fuori degli enti richiesti, lontano da casa.

Ma il 70% circa sono nella stessa provincia di residenza: e su questo 70%, possiamo dire che il 65% è presso gli enti richiesti.

Talvolta l'assegnazione ad altro ente deriva dal fatto che l'ente convenzionato ha saturato il numero di persone assegnabili. È così: scatta il meccanismo di chiamare l'obiettore di coscienza e, necessariamente, bisogna mandarlo in un'altra parte.

Quanto al problema delle convenzioni, vorrei dire che esse non entrano nel merito della gestione degli enti, ma di come impiegare gli obiettori in base alla legge 772 che prevede il servizio sostitutivo alla leva. È questa la convenzione, che non ha a che fare con la gestione interna dell'ente: le osservazioni che sono state fatte, quindi, non reggono.

Il compito dello Stato è di dire all'ente quali sono i suoi compiti cui deve adempiere, e l'ente diventa assegnatario di obiettori in tanto in quanto accetta questo obbligo dello Stato.

Direi quindi che anche questo problema è superato: in questi ultimi anni si sono fatti salti mortali per stare dentro le norme delle convenzioni e soddisfare le richieste fatte da più parti.

Andranno migliorate, le convenzioni, ma per ciò ci vuole la collaborazione di tutti gli enti.

Prendo atto (e lo abbiamo valutato) che noi Stato non siamo ancora in grado di preparare gli obiettori di coscienza ai vari servizi, e quindi dobbiamo tenere conto che ci sono enti che preparano a questo, e che quando ciò accade è logico che esigano che gli vengano assegnati.

Permettetemi di dire una cosa: cerchiamo di evitare che ci sia il mercato in cui si corre per accalappiarsi per primi questi obiettori. Qualche volta c'è anche questo, e non so quanto serio possa essere un servizio svolto con queste premesse: non faccio il nome dei peccatori, mostro solo il peccato.

C'è il problema del trattamento economico: su questo aspetto sia il Parlamento sia il Governo sono chiamati a dire la loro, essendo ciò legato alla più generale manovra finanziaria della maggioranza e del Governo nel suo complesso.

Concludo dicendo che l'impegno dell'amministrazione è andato sempre più migliorando e perfezionando il proprio atteggiamento verso gli enti, arrivando a soluzioni concrete e idonee, anche su problemi abbastanza difficili: autotrasferiti, ad esempio.

Soluzioni che però l'amministrazione ha sempre portato avanti con equilibrio, col buon senso e con le capacità di immedesimarsi nella nuova realtà.

C'è un aspetto ancora che va sottolineato: è il problema della serietà degli enti, che non è generalizzata.

Lo ammettiamo anche noi, tant'è vero che ultimamente l'amministrazione ha dato corso ad una serie di ispezioni proprio per verificare la serietà con cui questi enti occupano ed impegnano obiettori.

E qualche volta riscontriamo che non c'è corrispondenza, e il Direttore Generale sta togliendo convenzioni abbastanza frequentemente, e prima di dare nuove convenzioni vaglia attentamente queste cose.

Certamente ci sarà il problema di definire alcuni criteri chiari su chi può o non può essere convenzionato, a prescindere dall'iscrizione all'Albo o meno (è uno strumento utile, ma da definire).

Questi enti, però, devono accettare i nostri controlli. Chi è a posto non ha paura del controllo: certo l'amministrazione sarà sensibile nelle modalità dei controlli, ma questi vanno accettati (è un segno di correttezza e di responsabilità).

E noi ci siamo accorti che, man mano che è stato costruito questo servizio in modo serio, anche le domande che vengono esaminate sono più serie ed i rifiuti sono sempre meno: perché sono legati alla serietà degli enti, alla preparazione che il personale ha, e anche ad una coscienza che viene effettivamente maturata in coloro che scelgono questo servizio, a prescindere dai 12 o dai 20 mesi.

Quello che noi chiediamo, come attuale Ministero, è la disponibilità ad un confronto che da parte nostra c'è, con gli enti, specie con quelli che contano più obiettori di coscienza in servizio, e che vanno ringraziati perché lo Stato non è sempre in grado di offrire ciò.

Già il 25 gennaio ci sarà un incontro col Ministro per esaminare la situazione attuale e le possibili modifiche della legge 772.

CONCLUSIONI

di GIUSEPPE PASINI (*)

Concludere una giornata così densa di relazioni, di spunti di riflessione, di stimoli culturali, non è facile anche perché forse i partecipanti non sarebbero in grado di sopportare ulteriori discorsi.

Credo che il primo obiettivo del Convegno, che era quello di contribuire alla *maturazione culturale* del tema dell'obiezione dopo le sentenze della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, e di *far incontrare questa maturazione* con le forze politiche, sia stato raggiunto grazie a questa grossa tavola imbandita.

Ora sarà nostro compito *far circolare il più possibile le idee* che sono risonate nei discorsi di questa sede, suscitando reazioni a catena, contribuendo a farle diventare cultura di popolo.

Naturalmente la cultura non è fine a se stessa: è per sua natura destinata a diventare costume, vita, operatività, indirizzo politico, nuovo orientamento sociale.

Io ritengo che l'*ulteriore* approfondimento di questo patrimonio culturale e l'impegno operativo vadano indirizzati in quattro direzioni, che mi limito ad analizzare sinteticamente.

La prima direzione indirizza il discorso sul servizio alternativo, e sulla necessità di fare chiarezza nella cultura del servizio.

(*) Direttore della Caritas Italiana.

Dai discorsi ascoltati risulta abbastanza chiaro che il «sacro dovere di difesa della patria», obbligo gravante su tutti, ha *maniere* diverse di realizzazione, che a loro volta scaturiscono da concezioni diverse di patria e di difesa.

La patria è il territorio, ma lo è anche la gente presente sul territorio.

La difesa della patria è difesa dei confini, ma anche della *gente* che si trova dentro i confini, da tutti i pericoli da cui è minacciata. Si tratta di operare una lettura corretta di questi pericoli che minacciano la popolazione e specialmente *i più deboli* della popolazione, che minacciano il *diritto* di vivere, di essere curati, accolti, orientati, facilitati nel cammino di promozione umana, il diritto di non essere emarginati, come pure il diritto di godere di un ambiente sano e vivibile.

Sarebbe incongruo preoccuparsi di allontanare i nemici *esterni* dal suolo della patria, e poi lasciare che dentro questo suolo la gente, o anche solo una sua parte, vada perdendo il senso dello Stato, o resti inquinata, emarginata, mortificata nelle sue potenzialità.

È necessario costruire una *visione più ampia di difesa*, una visione *integrata*, che mettendo come base del proprio significato la *popolazione*, e con preferenza la popolazione più *indifesa* e più debole, allarghi le proprie prospettive. Accanto alla difesa armata che è quella tradizionalmente consolidata, dovrebbero essere prese in considerazione altre due espressioni di difesa, e cioè quella della *protezione civile* comprendente il grande capitolo dell'ecologia, e quella della *protezione sociale*, che ha come area operativa soprattutto la povertà e l'emarginazione.

Qui nasce un problema che tocca le prospettive future. È questa, infatti, una concezione di difesa così ampia, impegnativa e continuativa, che esige l'apporto di tutte le persone, soprattutto di tutti i giovani che possono assicurare la freschezza, la creatività, l'originalità di cui la società ha bisogno.

In una prospettiva di *servizio* nazionale non più sostitutivo ma alternativo, nel quale cioè i giovani possono *scegliere*, sulla base delle loro convinzioni e della loro idoneità, tra servizio militare e servizio

sociale, è da approfondire il principio attuale che distingue tra uomini e donne, tra giovani abili all'esercito e inabili. Forse è da pensare seriamente l'ipotesi che i giovani (non solo, ma anzitutto loro), a prescindere dal sesso, dalla condizione sociale, dalle convinzioni religiose, debbano essere chiamati a prestare un periodo di *servizio* alla società.

Il servizio armato comporta un addestramento militare; il servizio alternativo può essere considerato un addestramento alla vita sociale, cioè finalizzato ad avviare in maniera intensiva la comprensione dei problemi sociali, l'attenzione agli altri, il senso del servizio all'uomo, l'accoglienza di tutti, lo spirito della nonviolenza e della pace.

È una prospettiva, forse, un po' avveniristica, ma è importante fissarne un punto di partenza che può già ora vedersi in talune esperienze di servizio civile, nelle attività di volontariato, nella proposta dell'anno di volontariato sociale.

Non temano, gli obiettori di coscienza, che in questo modo venga a perdersi di vista l'obiettivo del disarmo e della difesa popolare nonviolenta.

Al contrario: io penso che quanti si sentono impegnati in questa causa, troveranno altre strade per farla camminare, e probabilmente si sentiranno sospinti a far diventare il problema della pace, del disarmo, della difesa popolare nonviolenta, problemi di società e non per soli addetti ai lavori.

La seconda direzione sulla quale concentrare l'approfondimento culturale e l'impegno operativo è la nuova legge sull'obiezione di coscienza.

Dopo il discorso appena concluso sul servizio alternativo, appare evidente che la nuova legge sull'obiezione di coscienza ha un significato di provvisorietà, nell'attesa cioè che maturi in quella prima direzione la cultura della società e della politica.

Nel frattempo, cioè, ci sono giovani obiettori di coscienza che domandano il rispetto dei loro diritti insieme ad un giusto inquadramento dei loro doveri.

In margine ai discorsi emersi in questa sede mi sembra doveroso

sottolineare sul piano dei tempi la necessità di sensibilizzare il quadro politico affinché le proposte di legge passino rapidamente all'esame della Commissione ed all'approvazione definitiva.

Sul piano dei contenuti, la Caritas si ritrova *sostanzialmente* sul progetto di legge Caccia presentato in questa X Legislatura, salvo alcuni ulteriori approfondimenti ed integrazioni. E proprio perché, presumibilmente, ci saranno delle mediazioni in sede parlamentare, è bene mettere in evidenza alcuni nodi di fondo, affinché almeno la mediazione avvenga a livello alto.

Approfondimenti ed integrazioni, quindi, che schematicamente possono così riassumersi:

1. La definizione della natura dell'obiezione di coscienza come diritto soggettivo, non soltanto come interesse legittimo o mero beneficio.

2. La smilitarizzazione della *gestione*, non solo, ma anche delle *procedure* di ammissione; ossia la valutazione delle domande dovrebbe essere affidata ad un organo assolutamente imparziale o quantomeno realizzato con criteri oggettivi previsti dalla legge in maniera precisa.

3. Definizione di termini effettivamente perentorii non solo per quanto riguarda il riconoscimento ma anche per quanto riguarda l'assegnazione.

4. Il rispetto del *pluralismo* nelle scelte, ossia la possibilità dell'obietto di lavorare nell'ente con il quale, per il tipo di servizio e per l'ispirazione ideologica, è sintonizzato (in analogia con quanto avviene per il servizio di volontariato internazionale).

5. La costituzione di un Albo di enti riconosciuti idonei, portatori di utilità pubblica, aventi capacità organizzativa rispetto al servizio civile.

6. La costituzione di una *Consulta*, quale organismo democratico rappresentativo sia degli Enti che degli obiettori, interlocutore per i problemi relativi al servizio civile.

7. Infine, c'è il problema della durata del servizio civile, che dovrebbe essere uguale a quella della leva, perché uguale è la dignità, salva una appendice funzionale alla preparazione.

Si verrebbe così ad evitare una discriminazione che, nei fatti, si è tradotta in una selezione sociale tra i potenziali obiettori, a danno ovviamente delle categorie economicamente più deboli.

Il terzo impegno operativo riguarda i rapporti tra enti convenzionati e Ministero della Difesa, in questo particolare periodo che precede la discussione e l'approvazione della nuova legge.

Benché strettamente contingente, quindi, è comunque un problema rilevante, tenuto anche conto che, oggi come oggi, lo Stato sarebbe paralizzato nella gestione del servizio civile, se venisse meno la collaborazione degli enti che accolgono obiettori di coscienza.

Abbiamo un obiettivo comune: creare le condizioni perché i giovani, motivati e portatori di valori, possano mettere la loro ricchezza a disposizione della società senza essere mortificati.

In questa prospettiva comune, distinguerei allora due livelli.

A livello di contenuto ci sono alcuni problemi, ben evidenziati nei lavori di questa giornata, che bisognerebbe cercare di chiarire. Li riassumo:

1. Chiarire il significato di *area vocazionale*, attesa la diversa interpretazione datane da enti e Ministero.

Per noi è da intendersi non come generico ambito di servizio, ma come l'area specifica corrispondente alla competenza dell'obiettore, alla sua dimensione ideologica, alla sua preparazione antecedente all'entrata in servizio. Nel rispetto del pluralismo, credo che un ente abbia diritto di lavorare con obiettori con cui *può* lavorare.

È un problema risolvibile, con buona volontà.

2. Riassegnare i precettati d'autorità.

Su 2.000 domande, 1.500 sono state respinte perché la richiesta di riassegnazione, secondo il Ministero, nascondeva il solo desiderio di avvicinarsi a casa.

Credo sia, questo, un modo troppo sbrigativo di risolvere il problema, tenuto conto delle considerazioni prima fatte sul problema del rispetto e del concetto di area vocazionale.

3. Determinare, una volta per tutte, i riferimenti normativi d'obbligo: la legge, il regolamento esecutivo, la convenzione. Eventuali

circolari ministeriali non possono né devono travalicare la loro reale forza giuridica che deriva solo dalla loro forma giuridica.

4. Favorire una precisa e capillare informazione sulle facoltà offerte, ai giovani arruolati, dalla legge sull'obiezione di coscienza.

5. Cercare di determinare una maggiore certezza nei tempi di riconoscimento della domanda e di assegnazione dell'obiettore, anche al fine di favorire vere e proprie ipotesi di *scaglionamento*, che renderebbero più fattibile la preparazione al servizio e la gestione del medesimo.

A livello di forma, io credo che la strada da percorrere sia quella del dialogo e del confronto con il Ministero. E penso che il veicolo idoneo a ciò sia una stretta collaborazione tra amministrazione della Difesa e Consulta degli enti.

Bisogna parlarsi, privilegiare il dialogo all'imperio.

Il quarto ed ultimo impegno operativo, penso coinvolga il problema degli *obiettori totali*.

Non ci riguarda direttamente, se è vero quanto abbiamo detto sulla cultura di servizio cui è legato il concetto di difesa, ma ritengo debba essere riproposto all'attenzione pubblica, soprattutto per motivi umanitari e di equità profonda, che vada al di là della legge.

Ritengo difficile, infatti, che si possa evitare un giudizio e una condanna, ma andrebbe verificata la possibilità di pene alternative al carcere, soprattutto ad un carcere duro com'è quello militare.

Concludo ricordando che, sotteso al dibattito sul problema particolare dell'obiezione di coscienza, c'è il dovere per tutti di costruire una società di pace.

Nel cammino verso la realizzazione di questa si può anche sbagliare: ma certamente sbaglia chi rinuncia a camminare.

Stampato dalla
Tipo-Lito Poligrafica Moderna
Via Vigonovese 52/a - Padova
per conto della C.E.D.A.M. di Padova

