

PROPOSTA DI LEGGE

Istituzione e modalità di finanziamento del Dipartimento della difesa civile, non armata e nonviolenta



Relazione illustrativa

Il presente disegno di legge reca disposizioni per l'istituzione del Dipartimento della difesa civile, non armata e nonviolenta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e per la definizione degli strumenti organizzativi e finanziari necessari al suo funzionamento. L'iniziativa si inserisce nel solco delle precedenti elaborazioni legislative e, in particolare, dell'iniziativa popolare presentata nel 2015, della quale intende preservare l'impianto e le finalità originarie, aggiornandole al mutato contesto istituzionale, normativo e internazionale.

Nel medesimo periodo in cui veniva redatta e promulgata la Costituzione della Repubblica Italiana, sancendo il ripudio della guerra quale strumento di risoluzione delle controversie internazionali, si affermava anche un'istanza individuale di disconoscimento dello strumento militare, portatrice di un significativo valore politico e sociale. Tale istanza trovò espressione nel gesto di Pietro Pinna, che, in qualità di primo «obiettore di coscienza» nel nostro Paese, rifiutò l'impiego delle armi, pur in un contesto in cui tale scelta non aveva ancora definizione normativa né riconoscimento giuridico. In una riflessione successiva, risalente al 1968, Pinna evidenziò come la lotta contro la violenza, pur proclamata da molti come lotta per il bene e la verità, si traducesse in una

contraddizione interna, manifestando una sostanziale incoerenza tra i valori dichiarati e le modalità concrete di azione, spesso improntate alla violenza e alla menzogna. Questa consapevolezza segnò l'esigenza di mettere in discussione non soltanto le finalità, ma anche i mezzi di attuazione, identificando nel distacco tra parole e fatti il principale ostacolo al progresso umano.

L'esperienza personale di Pinna, culminata in una reclusione di tre anni presso le carceri militari e accompagnata da un iniziale giudizio di pazzia, fu determinante nell'avviare nel dibattito pubblico nazionale un confronto culturale e politico sui temi dell'obiezione di coscienza, del servizio civile e dei mezzi alternativi alla violenza. Coerentemente, Aldo Capitini riconobbe in Pinna la rappresentazione di una nuova consapevolezza, destinata a tradursi in un impegno politico strutturato. Capitini stesso propose, nel corso di convegni e iniziative a sostegno della pace, alcune linee di azione tra cui: l'istituzione di un'associazione di resistenti alla guerra, comprendente coloro che in tempo di conflitto si rifiutassero di uccidere ma accettassero servizi alternativi, anche rischiosi; l'istituzione di un servizio civile, di pari sacrificio rispetto al servizio militare, destinato a offrire ai giovani una reale possibilità di scelta; e infine, la creazione di un Ministero o Commissariato per la resistenza alla guerra, incaricato di formare i cittadini fin dall'infanzia alla non collaborazione nonviolenta nei confronti di un eventuale invasore.

Tale impostazione afferma la possibilità concreta di ostacolare un'aggressione senza ricorrere alla violenza, mediante una mobilitazione attiva e diffusa di massa. La proposta è altresì volta a rappresentare un esempio nazionale ed internazionale, in particolare per l'Europa e per altre comunità internazionali, che si trovano a confrontarsi con la sfida di definire modelli di sicurezza e civiltà non più fondati sull'esclusivo possesso e impiego delle armi.

La proposta muove, dunque, dal presupposto, riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che il dovere di difesa della Patria, sancito dall'art. 52 Cost., possa essere adempiuto anche attraverso strumenti di natura civile, idonei a prevenire i conflitti, a proteggere la popolazione e a rafforzare la coesione sociale. In tale prospettiva, gli artt. 2 e 11 Cost. – che affermano, rispettivamente, i doveri inderogabili di solidarietà e il ripudio della guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali – concorrono a delineare un concetto di difesa più ampio, volto alla tutela della persona, delle comunità e delle istituzioni democratiche. A ciò si aggiunge che la Costituzione, attraverso il principio di solidarietà sociale, sancito dall'art. 2, impone allo Stato non solo il dovere di proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza interna, ma altresì di promuovere condizioni di coesione sociale e prevenzione dei rischi, valorizzando strumenti non militari. Questa visione costituzionale integrata trova fondamento anche nel principio di legalità e nelle esigenze di razionalità dell'azione pubblica, richiedendo una programmazione stabile e coordinata delle risorse e degli strumenti impiegati in materia di difesa e sicurezza. Inoltre, il principio di tutela dei diritti fondamentali e della persona umana, posto a fondamento dell'ordinamento, orienta l'interpretazione degli articoli costituzionali summenzionati verso un approccio che coniughi sicurezza e garanzia dei diritti civili, evitando soluzioni meramente repressive e prediligendo interventi preventivi e di protezione civile.

Questa prospettiva non è frutto di elaborazioni astratte, ma si radica profondamente nella storia e nelle scelte dei padri costituenti. Gli eletti all'Assemblea costituente del 2 giugno

1946 conoscevano intimamente la realtà della guerra e le sue devastanti conseguenze, così come conoscevano la necessità di una lingua chiara e accessibile con cui scrivere la nuova Carta costituzionale, affinché fosse comprensibile a tutti, anche a quei cittadini che allora erano in larga parte analfabeti. Non a caso, decisero di adottare non solo il «rifiuto» ma il «ripudio» della guerra, espresso chiaramente all'articolo 11 Cost., e di qualificare il dovere di difesa della Patria, sancito dall'articolo 52, come «sacro». Il termine «ripudio», con la sua radice etimologica affine a «ripugnare», esprime la ripulsa e la vergogna nei confronti della guerra, non soltanto quale strumento di offesa alla libertà degli altri popoli, ma anche quale mezzo inadeguato e moralmente riprovevole per la risoluzione delle controversie internazionali.

I Costituenti, pur consapevoli della persistenza di conflitti e controversie internazionali, vollero così lasciare un monito alle future generazioni, invitandole a ricercare «mezzi e strumenti dei quali non vergognarsi», alternative alla guerra. Essi distinsero inoltre, con cura, nel primo comma dell'articolo 52, il «sacro dovere» della difesa della Patria, attribuito a tutti i cittadini, dal secondo comma, che disciplina l'obbligo militare, oggi superato in quanto non più obbligatorio. La difesa continua, pertanto, a essere compito «sacro», a cui tutti devono contribuire, «senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», in linea con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 Cost. Non solo quindi con il tradizionale ruolo degli «obbligati» abili e arruolati, né esclusivamente con quello dei volontari «combattenti» che indossano una divisa e impugnano un'arma, ma anche attraverso forme civili di impegno, come sancito dalla giurisprudenza costituzionale che, con sentenza n. 164 del 1985, ha riconosciuto l'esistenza di modalità «civili» di difesa della Patria.

L'esperienza maturata negli ultimi anni nel campo del servizio civile, della protezione civile, della cooperazione internazionale e delle politiche di prevenzione dei conflitti evidenzia la necessità di dotare l'ordinamento di una struttura stabile e coordinata, capace di valorizzare e integrare tali esperienze in un quadro unitario di programmazione. L'attuale assetto normativo presenta, infatti, elementi di frammentarietà che si traducono in difficoltà operative, discontinuità di risorse e mancanza di una visione sistemica, in contrasto con il principio di efficienza della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. In tale contesto, il rafforzamento e la razionalizzazione delle politiche di difesa civile rispondono altresì al principio di adeguatezza delle misure adottate dallo Stato per fronteggiare rischi emergenti, garantendo un'effettiva tutela della sicurezza collettiva nel rispetto dei limiti costituzionali e delle norme internazionali cui l'Italia aderisce.

L'azione normativa proposta si inserisce altresì in un quadro di riferimento sovranazionale ed europeo che conferisce ulteriore rilevanza e legittimità all'ampliamento del concetto di difesa oltre la dimensione tradizionale militare. Segnatamente, i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, di cui agli artt. 1 (Dignità umana), 2 (Diritto alla vita), 6 (Diritto alla libertà e alla sicurezza) e 47 (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale), nonché dalle Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), impongono un approccio integrato alla sicurezza, basato sulla prevenzione dei conflitti, la tutela dei diritti umani e la promozione della pace.

L'Unione Europea, nel proprio ambito politico e normativo, ha più volte sottolineato l'importanza di strumenti civili di gestione delle crisi, di cooperazione internazionale e di protezione civile, come evidenziato nel Trattato sull'Unione Europea (art. 21 e art. 42), e nel regolamento (UE) n. 2018/1046 relativo alla disciplina finanziaria applicabile al bilancio generale dell'Unione Europea. Questi strumenti rappresentano elementi essenziali per la sicurezza collettiva e la stabilità.

Analogamente, il Consiglio d'Europa, attraverso il suo Statuto e la CEDU, orienta gli Stati membri verso modelli di sicurezza che privilegino la partecipazione della società civile, la tutela dei diritti fondamentali e il rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza delle misure adottate. Inoltre, il quadro giuridico internazionale, tra cui la Carta delle Nazioni Unite (articoli 1 e 2), rafforza l'impegno degli Stati nel ripudio della guerra e nella risoluzione pacifica delle controversie, valorizzando strumenti non violenti di prevenzione e gestione dei conflitti.

Questi orientamenti sovranazionali trovano quindi naturale declinazione nell'istituzione di un Fondo finalizzato a sostenere iniziative di difesa civile, cooperazione e prevenzione, coerenti con i valori costituzionali e con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia, nonché con le strategie europee per la sicurezza integrata e la resilienza sociale.

Sul piano comparato, numerosi ordinamenti internazionali hanno da tempo riconosciuto e strutturato forme di difesa civile basate su principi non armati e nonviolenti, integrando tali strumenti nelle proprie politiche di sicurezza nazionale e cooperazione internazionale.

Ad esempio, la Svezia ha istituito il "*Swedish Civil Contingencies Agency*" (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - MSB*), un'agenzia nazionale dedicata alla protezione civile, alla gestione delle crisi e alla resilienza sociale, che opera in stretto coordinamento con le forze armate, ma con una funzione chiaramente civile e preventiva. Il modello svedese rappresenta un esempio virtuoso di integrazione tra sicurezza civile e programmi di prevenzione, fondato su un approccio sistemico e inclusivo.

Analogamente, la Svizzera dispone di un sistema di difesa civile non armata, che affianca la struttura militare tradizionale con un ampio coinvolgimento della popolazione civile e un'articolata rete di protezione civile, finalizzata alla prevenzione dei rischi, alla gestione delle emergenze e alla promozione della sicurezza interna. Tale modello è riconosciuto per la sua efficacia nel garantire la coesione sociale e la capacità di risposta in situazioni di crisi, nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

Nel contesto internazionale, movimenti e organizzazioni per la pace e la difesa nonviolenta, come il "*Nonviolent Peaceforce*" o il "*Peace Brigades International*", rappresentano esempi concreti di come la società civile possa assumere un ruolo attivo nella prevenzione dei conflitti e nella tutela dei diritti umani, agendo con metodi non armati e pacifici in contesti di crisi e post-conflitto. Tali esperienze dimostrano l'efficacia di strategie di difesa civile fondate su valori di solidarietà e cooperazione, fornendo modelli replicabili e compatibili con le politiche pubbliche di sicurezza.

L'inclusione di tali esempi nella presente proposta normativa si giustifica, pertanto, non solo per la loro valenza pratica, ma anche per la loro coerenza con i principi costituzionali di tutela della persona e di ripudio della guerra, offrendo un quadro di riferimento utile per la definizione di un sistema integrato e innovativo di difesa civile.

La legge si compone di cinque articoli.

Con l'articolo 1 del disegno di legge si provvede pertanto a riconoscere la difesa civile, non armata e nonviolenta quale componente del sistema nazionale di difesa e di sicurezza della Repubblica e si istituisce il Dipartimento competente in materia. Esso è chiamato a svolgere funzioni di indirizzo, coordinamento e attuazione delle politiche pubbliche nel settore, avvalendosi, tra l'altro, dei Corpi civili di pace e di un apposito Istituto di ricerca per la pace e il disarmo, al fine di coniugare l'attività operativa con quella di studio, formazione e valutazione. Il Dipartimento opera in stretto raccordo con le amministrazioni già competenti – in particolare il Dipartimento della protezione civile, il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e le strutture del Servizio civile universale – nel rispetto delle rispettive attribuzioni. È altresì previsto un organismo consultivo di coordinamento, denominato Consiglio nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta, volto a favorire il confronto interistituzionale e la coerenza delle politiche.

Gli articoli 2 e 3 disciplinano il profilo finanziario. In primo luogo, viene istituito il Fondo nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta, quale strumento destinato al finanziamento delle attività del Dipartimento e dei programmi riconducibili alla presente legge, assicurandone stabilità e prevedibilità nel tempo. La dotazione del Fondo è determinata annualmente dalla legge di bilancio e può essere integrata da risorse derivanti dalla facoltà concessa ai contribuenti di destinare una quota pari al sei per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Tale meccanismo non comporta maggiori oneri per il contribuente, configurandosi esclusivamente come strumento di indirizzo della spesa pubblica. Sono altresì previste disposizioni volte a garantire criteri di trasparenza, separazione tra spese di funzionamento e spese per interventi, nonché l'obbligo di una relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione delle misure e sui risultati conseguiti.

L'articolo 4 reca infine le disposizioni relative alla copertura finanziaria, riconducendo la stessa alla programmazione ordinaria della finanza pubblica e alle previsioni della legge di bilancio, nel rispetto dei principi di equilibrio e sostenibilità della spesa. Nel complesso, il disegno di legge si propone di inserire stabilmente nell'ordinamento un sistema di difesa civile strutturato, moderno e coerente con i principi costituzionali, capace di operare in sinergia con gli strumenti tradizionali di difesa e con le politiche nazionali ed europee in materia di sicurezza umana, prevenzione dei conflitti e tutela delle popolazioni civili. L'obiettivo perseguito non è quello di sostituire la difesa militare, bensì di affiancarla e integrarla, offrendo allo Stato ulteriori strumenti per affrontare minacce e rischi che, sempre più frequentemente, richiedono risposte civili, partecipate e orientate alla protezione dei diritti fondamentali.

L'articolo 5 disciplina l'entrata in vigore.

ARTICOLATO

Articolo 1 *(Difesa civile, non armata e nonviolenta)*

Articolo 2 *(Fondo nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta)*

Articolo 3 *(Scelta di destinazione di una quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche)*

Articolo 4 *(Copertura finanziaria)*

Articolo 5 *(Entrata in vigore)*

Art. 1

(Difesa civile, non armata e nonviolenta)

1. In attuazione degli articoli 2, 11 e 52 della Costituzione, è riconosciuta, quale componente del sistema nazionale di difesa e di sicurezza della Repubblica, la difesa civile, non armata e nonviolenta, intesa come insieme di strumenti e attività di prevenzione, protezione e gestione non armata dei conflitti, complementare alle forme di difesa militare e finalizzata alla tutela delle persone, delle comunità e delle istituzioni democratiche.
2. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento della difesa civile, non armata e nonviolenta, al quale sono attribuite funzioni di indirizzo, coordinamento e attuazione delle politiche in materia.
3. Presso il Dipartimento operano:
 - a) i Corpi civili di pace, inseriti nell'ambito del Servizio civile universale e destinati a interventi di prevenzione dei conflitti, mediazione e assistenza nelle aree di crisi, in Italia e all'estero, secondo quanto previsto dalla normativa vigente;
 - b) l'Istituto di ricerca per la pace e il disarmo, quale ente di supporto scientifico e formativo del Dipartimento, la cui organizzazione e disciplina sono definite con successivi provvedimenti nel rispetto dei principi della presente legge.
4. Il Dipartimento assicura il coordinamento e la collaborazione, nel rispetto delle rispettive competenze, con:
 - a) il Dipartimento della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1;
 - b) il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno;
 - c) le strutture competenti in materia di Servizio civile universale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.
5. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Consiglio nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta, con funzioni consultive e di raccordo interistituzionale, la cui composizione e modalità di funzionamento sono definite con regolamento.
6. Il Dipartimento svolge, in particolare, le seguenti funzioni:
 - a) promuovere la tutela dei diritti fondamentali e il rafforzamento delle istituzioni democratiche attraverso strumenti civili di prevenzione e gestione delle crisi;
 - b) predisporre e aggiornare i programmi nazionali di difesa civile, non armata e nonviolenta, curandone l'attuazione e la formazione del personale e della popolazione;
 - c) svolgere attività di studio e ricerca in materia di pace, disarmo, riconversione a fini civili delle produzioni connesse al settore della difesa, nonché elaborare modelli e linee guida per l'integrazione tra difesa civile e altre politiche pubbliche;
 - d) favorire iniziative di prevenzione dei conflitti, riconciliazione, mediazione, promozione dei diritti umani, educazione alla pace e cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle aree di crisi;

- e) organizzare e coordinare le strutture della difesa civile, non armata e nonviolenta e l'impiego del personale ad esse assegnato;
 - f) concorrere, in coordinamento con le amministrazioni competenti, alla protezione della popolazione e del territorio dalle calamità naturali e dagli eventi connessi a situazioni di rischio.
7. Le attività, l'organizzazione e il funzionamento del Dipartimento e delle sue articolazioni sono disciplinati con regolamento, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa e degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Art. 2

(Fondo nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta)

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta, destinato al finanziamento delle attività e delle strutture del Dipartimento di cui all'articolo 1, nonché dei programmi e degli interventi ad esso riconducibili.
2. La dotazione finanziaria del Fondo è determinata annualmente dalla legge di bilancio, assicurando la necessaria continuità pluriennale delle risorse. Una quota delle medesime risorse, nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è destinata alle spese di funzionamento del Dipartimento.
3. Il Fondo è alimentato, oltre che dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, anche dalle risorse derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 3 e da eventuali ulteriori contributi, comunque destinati per legge alle finalità della presente legge.
4. Le modalità di gestione, utilizzo e rendicontazione delle risorse del Fondo sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e separazione tra spese di funzionamento e spese per interventi.
5. Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione degli interventi finanziati dal Fondo e sui relativi risultati.

Art. 3

(Scelta di destinazione di una quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche)

1. A decorrere dall'anno d'imposta successivo all'entrata in vigore della presente legge, è riconosciuta ai contribuenti la facoltà di destinare una quota pari al sei per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dovuta e liquidata dall'amministrazione finanziaria, al Fondo nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta di cui all'articolo 2. La destinazione della quota non determina

maggiori oneri a carico del contribuente né modifica l'ammontare complessivo dell'imposta dovuta.

2. L'esercizio dell'opzione di cui al comma 1 avviene in sede di dichiarazione annuale dei redditi, mediante apposita scelta effettuata dal contribuente. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità applicative, nonché gli adeguamenti della modulistica e delle procedure di liquidazione.
3. Le risorse derivanti dall'esercizio dell'opzione sono versate al Fondo nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta e sono destinate, nell'ambito del medesimo, al finanziamento delle attività e dei programmi di cui alla presente legge.
4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, presenta annualmente al Parlamento una relazione sull'entità delle risorse derivanti dall'opzione fiscale di cui al presente articolo e sulle relative modalità di impiego.

Art. 4

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti, ai fini del bilancio triennale, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, come determinati annualmente dalla legge di bilancio, anche attraverso misure di razionalizzazione e revisione della spesa.
2. Le minori entrate derivanti dall'esercizio dell'opzione fiscale di cui all'articolo 3 sono compensate nell'ambito del quadro di finanza pubblica, secondo quanto previsto dalla legge di bilancio e dalle connesse disposizioni di attuazione.
3. Il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 5

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.