

Presidenza del Consiglio dei ministri
Ufficio nazionale per il servizio civile

Comitato di consulenza per la difesa civile non armata e nonviolenta

La Difesa civile non armata e nonviolenta
(DCNAN)

La Difesa civile non armata e nonviolenta (DCNAN)

SOMMARIO

Premessa

1. *Riferimenti costituzionali*
2. *La questione della difesa nazionale nell'ordinamento giuridico*
 - 2.1. *La dottrina militare*
 - 2.2. *La dottrina civile*
3. *La «difesa nazionale» come insieme di difesa militare e difesa civile*
4. *La protezione civile e la difesa civile*
5. *La difesa militare e la difesa civile*
6. *Il servizio civile e la difesa civile*
7. *Il dibattito parlamentare sulla difesa civile non armata e nonviolenta*
8. *I fondamenti culturali della DCNAN*
 - 8.1 *La DPN*
 - 8.2 *La relazione attuale fra DPN e DCNAN*
 - 8.3 *L'idea attuale di DPN*
9. *La DCNAN e il servizio civile nazionale*
 - 9.1 *Il Sc ai sensi della legge 64 del 2001*
 - 9.2 *Il servizio civile come forma di difesa civile*
 - 9.3 *La DCNAN e il Sc. Proposte di sviluppo del tema*

Premessa

Con DPCM del 18 febbraio 2004 è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Comitato di consulenza per la difesa civile non armata e nonviolenta (DCNAN), «con il compito di elaborare analisi, predisporre rapporti, promuovere iniziative di confronto e ricerca al fine di individuare indirizzi e strategie di cui l'Ufficio nazionale per il servizio civile possa tenere conto nella predisposizione di forme di difesa civile non armata e nonviolenta» (art. 1).

L'istituzione del Comitato, che rappresenta una novità nel panorama europeo – sia per la sua funzione che per la sua composizione –, costituisce la forma con cui l'ordinamento ha voluto adempiere alla funzione attribuita all'Ufficio nazionale per il servizio civile (UNSC) dall'art. 8, lett. e) della legge 230 del 1998, che appunto prevede che l'Ufficio predisponga «d'intesa con il Dipartimento della protezione civile, forme di ricerca e di sperimentazione di difesa civile non armata e non violenta».

Il presente documento intende offrire una prima ipotesi di lavoro a questo riguardo, prefiggendosi lo scopo di proporre una definizione di DCNAN. Per sua natura essa appare strettamente connessa al sistema del Servizio civile nazionale (SCN), almeno secondo le intenzioni espresse dal legislatore, sia nella legge 230 del 1998 – dove il SC è definito «diverso per natura ed autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria e ordinato ai fini enunciati nei “Principi fondamentali” della Costituzione» (art. 1) – sia nella legge 64 del 2001, ove ancora appare finalizzato a «concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari» (art. 1, lett. a)). Infine, il decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, dichiara il SCN «modalità operativa concorrente ed alternativa di difesa dello Stato, con mezzi ed attività non militari» (art. 1.1.).

E' appena il caso di segnalare che la prima legge, benché non abrogata, ha di fatto cessato di spiegare i suoi effetti in quanto l'intervenuta sospensione dell'obbligo della leva militare esclude allo stato ipotesi di arruolamento obbligatorio e quindi vanifica la possibilità di obiettare e conseguentemente di svolgere un servizio civile sostitutivo di quello militare (l'evenienza tuttavia può ancora realizzarsi nei casi in cui la legge prevede il ripristino dell'obbligo militare).

Pertanto, l'attuale SCN è reso esclusivamente su base volontaria ed è assolutamente indipendente dalla dichiarazione di obiezione di coscienza all'obbligo militare.

Ciononostante la Corte costituzionale nella sent. 228 del 2004 ha confermato che si tratta di una forma di difesa «per così dire, ‘civile’», ribadendo il concetto nelle successive sentenze 229/2004 e 431/2005.

Tale circostanza consente di annoverare senza alcun dubbio il SCN tra gli istituti predisposti dallo Stato in ordine alla difesa civile. Resta tuttavia necessario valutarne l'originalità e la specificità, soprattutto se si considera che la legge 230 del 1998 precisa che il SC costituisce una forma di difesa della Patria *autonoma* ed *alternativa* da quella militare, e che come si è segnalato fa espresso riferimento alla difesa civile *non armata e nonviolenta*.

Questo elemento merita di essere analizzato con particolare attenzione sia con riferimento al passato – ed in modo specifico alla tradizione italiana che lega questo contesto alle forme di Difesa popolare nonviolenta (DPN) – sia con riferimento alle concrete possibilità di impianto e di sviluppo di simili forme di DCNAN, che in sostanza costituiscono un compito proprio dell'UNSC ed il compito istituzionale di questo Comitato di consulenza.

Pertanto è parso opportuno articolare il presente documento volto a definire il contenuto dell'espressione «DCNAN» procedendo ad una ricognizione delle diverse forme di difesa civile istituite in Italia e ad un'analisi della possibile collocazione di quella «non armata e nonviolenta», con speciale riferimento al contesto del SCN.

1. *Riferimenti costituzionali.* Punto di partenza della presente riflessione è la constatazione dell'assenza, nel testo costituzionale, di qualsiasi riferimento diretto alla «difesa civile».

La Carta fondamentale si riferisce bensì alla *difesa* in modo specifico, precisamente nell'art. 52, che com'è noto considera «la difesa della Patria» un «sacro dovere del cittadino».

Nella sistematica originale della norma la difesa della Patria appare strettamente connessa alla difesa militare. Difatti, il primo comma sancisce il dovere di difesa e di seguito si fa riferimento al *servizio militare obbligatorio* ed alla necessità di informare l'*ordinamento delle Forze armate* «allo spirito democratico della Repubblica». Una circostanza che consente di collocare l'origine del dovere costituzionale di difesa in organica connessione con la difesa militare ed armata.

Questa connotazione militarista del dovere di difesa è stata tuttavia rivista nel corso degli anni – ad opera sia della legge, sia della giurisprudenza costituzionale sia della dottrina – per giungere ad una rappresentazione attuale più larga, che certamente continua a riguardare la difesa militare, senza tuttavia escluderne altre.

In particolare – per quanto ci interessa – si è già segnalato che sia la legge 230 del 1998 sia la legge 64 del 2001 espressamente dichiarano che il servizio civile «risponde al dovere di difesa» e «concorre alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari».

E' appena il caso di precisare che queste formule legislative sono state in più occasioni considerate costituzionalmente legittime dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha contribuito ad estendere il concetto di difesa oltre i contorni della sola difesa militare (in particolare a far data dalla sent. 53 del 1967, anche se quella più significativa a riguardo risulta essere la sent. 164 del 1985).

Si può quindi oggi senza dubbio affermare che quando la Costituzione fa riferimento al «dovere di difesa» intende rapportarsi a più forme di adempimento: sia in senso militare ed armato, sia in senso disarmato e non militare (perciò “civile”).

Ai fini del nostro studio, pare significativo considerare che la Carta costituzionale esprime una dimensione connessa alla “difesa civile” anche quando utilizza il verbo «tutela», che per molti versi richiama la difesa, sebbene in senso lato e non necessariamente contestualizzato nello spettro delle forme di difesa più direttamente riferibili al contesto preso in esame nell'art. 52. Ciò avviene

a) Nei principi fondamentali:

- a. negli articoli 6 e 9, che fanno riferimento alla «*tutela* con apposite norme delle minoranze linguistiche» ed alla *tutela* del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione;
- b. nell'art. 11 che, pur non menzionando tecnicamente il termine *difesa* (né *tutela*), appare nondimeno strettamente collegato con la sfera della difesa dello Stato. Infatti, sancendo il «ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», si collega esattamente con l'ambito preso in considerazione nell'art. 52. Del resto, questa norma è generalmente intesa come il riferimento costituzionale che limita l'uso della forza armata alle sole ipotesi difensive. Si avrà occasione di tornare sul punto

b) Nella parte prima:

- a. negli articoli 32, 35, 37 e 47. L'articolo 32 – rapporti etico-sociali - fa riferimento alla «*tutela* della salute come diritto dell'individuo». Gli articoli 35, 37 e 47 – rapporti economici – *tutelano* rispettivamente «il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» nonché «il lavoro italiano all'estero», il «lavoro dei minori», il risparmio;
- b. negli articoli 78 e 87. Il primo riserva alla potestà delle Camere la deliberazione dello stato di guerra ed il correlativo conferimento al governo dei poteri necessari; l'altro stabilisce che il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere, detiene il comando delle Forze armate e presiede il Consiglio supremo di difesa (dall'entrata in vigore

della Costituzione gli artt. 78 e 87 – quest’ultimo nella parte relativa alla dichiarazione dello stato di guerra – non sono mai stati applicati);

c) Nella parte seconda:

- a. nel nuovo art. 117¹, in cui «Difesa e Forze armate» appaiono, insieme a «sicurezza dello Stato, armi, munizioni ed esplosivi», come materie riservate alla potestà legislativa dello Stato. La stessa norma – che distingue le competenze normative dello Stato da quelle delle Regioni, fa inoltre riferimento alla «tutela del risparmio», «tutela della concorrenza», «ordine pubblico e sicurezza», «protezione dei confini nazionali», «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» (riservate allo Stato); «tutela e sicurezza del lavoro», «tutela della salute»; «protezione civile»; «valorizzazione dei beni culturali e ed ambientali» (competenza concorrente fra Stato e Regioni).

2. *La questione della difesa nazionale nell’ordinamento giuridico.* Già alla luce di questa prima veloce rassegna, si può osservare che siamo di fronte ad un contesto giuridico vario ed eterogeneo.

Tuttavia, si deve ammettere che storicamente e socialmente la “questione difesa” è stata prevalentemente intesa con riferimento ai temi trattati dall’art. 52 – ovviamente connessi ai principi fondamentali espressi nell’art. 11 - ed ora richiamati nell’art. 117 (secondo la formulazione riformata nel 2001).

Tant’è vero che la definizione ordinaria – che può certamente essere sottoposta a revisione e magari integrata – di *difesa nazionale* resta disciplinata nella legge 14 novembre 2000, n. 331, «Norme per l’istituzione del servizio militare professionale», che attribuisce alle Forze armate il «compito prioritario della difesa dello Stato»², ed il compito di operare «al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l’Italia fa parte».

Le Forze armate devono inoltre concorrere «alla salvaguardia delle libere istituzioni» nonché svolgere «compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza», cui adempiono con le forze eventualmente disponibili, ossia qualora non impegnate nell’adempimento del compito prioritario indicato dalla legge.

Sebbene manchi a riguardo una disposizione specifica che chiarisca in modo incontrovertibile cosa debba intendersi per *difesa nazionale*, in dottrina sussiste un accordo pressoché unanime nel considerarla come il complesso delle predisposizioni, misure ed azioni, militari e civili, che consentono alla Nazione di prevenire e fronteggiare situazioni di crisi e di emergenza, interne ed internazionali, nonché di conflitto armato.

In sostanza, la difesa nazionale costituisce uno dei compiti propri e dei fini essenziali dello Stato. Essa perciò si realizza evidentemente sotto forme diverse, fra le quali occupa una posizione specifica quella militare, che vanta una lunga tradizione, e viene prevalentemente intesa come difesa organizzata in modo permanente per rispondere agli attacchi che provengano da un nemico esterno. Una necessità ancora attuale, ammessa sia dalla Carta costituzionale – che nell’art. 11 pur ripudiando la guerra come strumento di offesa non esclude la possibilità di una “guerra di difesa” – che dalla Carta delle Nazioni Unite – che a sua volta pur vietando in principio l’uso della forza (art. 2) – precisa che nessuna delle sue disposizioni pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale e collettiva, e prevede espressamente la possibilità di utilizzare la forza armata per reagire ad un’aggressione (art. 51), ovvero nel caso in cui occorra difendere la pace (Titolo VII).

1 Non si considerano qui le modifiche apportate a seguito dell’ulteriore riforma derivante dall’approvazione il 16 novembre 2005 in Senato del disegno di legge n. 2544-D, perché non ancora vigente.

2 «Stato» e non «Patria» sono le espressioni utilizzate dalla normativa postcostituzionale. Non è facile arguire se tale differenza è dovuta ad un mero aggiornamento di vocabolario, oppure se cela la volontà di differenziare l’ambito costituzionale di riferimento della «Patria» da quello successivo dello «Stato», ed in questo caso quale sia l’interpretazione che debba differenziare i contenuti delle due diverse espressioni, che pertanto in questo documento vengono di fatto considerate equivalenti.

In ogni caso, interessa segnalare che la difesa nazionale è senza dubbio intesa come un compito che riguarda allo stesso tempo sia attività militari sia attività civili, ed accosta quindi in un unico «insieme difesa» quella militare come quella civile. Una definizione che dal nostro punto di vista merita di essere attentamente considerata alla luce della più recente introduzione del SCN nell'ordinamento dello Stato, ossia di un servizio di difesa dotato delle caratteristiche cui si è già accennato: vale a dire una difesa civile alternativa e concorrente.

Pertanto, accanto alla difesa militare l'ordinamento prevede forme di difesa civile in senso lato, ed anche una difesa civile non armata e nonviolenta.

Bisognerà approfondire – in altra sede - l'oggetto specifico di questa difesa. Il nostro obiettivo attuale è delinearne i contorni concettuali. La questione potrà essere utilmente esaminata distinguendo le espressioni «Patria», «Stato» e «Nazione» (che al momento sono spesso usate come sinonimi, mentre contraddistinguono soggetti non necessariamente ed automaticamente coincidenti). Occorrerà valutare con attenzione cosa si possa intendere poi per «difesa della Repubblica», e sarà ancora opportuno mettere in discussione l'idea di difesa come sola (o prevalente) espressione di una reazione contraddistinta dalla presenza di elementi di *crisi ed emergenza*, all'interno del quale il conflitto bellico appare come la semplice *species* di un più vasto *genus*.

In quest'ottica si deve osservare come sarebbe opportuno procedere ad una integrazione delle conoscenze e delle ricerche che sono ora sviluppate in contesti che difficilmente si incontrano. In termini generali si sviluppano tesi e conoscenze sulle stesse questioni in ambito ad esempio militare e civile che non hanno facilità a confrontarsi ed integrarsi. Espressioni simili assumono contorni diversi e talvolta persino contrapposti: rendendo difficoltoso il raggiungimento di obiettivi che in linea di principio sono identici, come ad esempio la costruzione della pace.

Di seguito si offre a titolo di esempio uno schema – senza nessuna pretesa di esaustività - della differenza di approccio sviluppata in ambito militare ed in ambito civile intorno agli obiettivi ed ai metodi della difesa.

2.1. *La dottrina militare.* Nella dottrina militare si considera che le possibili situazioni in cui coalizioni, Stati e gruppi, possono trovarsi in relazione alla conflittualità si riconducano essenzialmente a tre tipi: pace, crisi e guerra.

La *pace* è definibile come «una condizione delle relazioni tra gruppi, classi o Stati in assenza di violenza (diretta o indiretta) e di minaccia di violenza reciproca». In pace, lo strumento militare deve assicurare la deterrenza e garantire l'adeguato supporto alle decisioni politiche mediante l'approntamento e la disponibilità di forze prontamente ed efficacemente impiegabili sia per lo svolgimento di operazioni di guerra sia per condurre operazioni di risposta alle crisi (*Crisis Response Operations - CRO*).

La *crisi* corrisponde ad una situazione in cui si manifestano, con evidenza, minacce o rischi, ovvero dove la violenza viene esercitata in forme varie, sebbene in maniera ancora contenuta. Il confine che delimita lo stato di pace da quello di crisi è difficilmente individuabile e, quindi, facilmente oltrepassabile. Generalmente, lo “stato di crisi” in senso proprio insorge quando due o più parti perseguono obiettivi ritenuti incompatibili tra loro, per conseguire i quali ricorrono alla violenza o minacciano di ricorrervi. La crisi è caratterizzata da una condizione di precarietà, che può essere ricomposta ovvero degenerare in stato di guerra. Tale condizione si può instaurare sia tra Nazioni (inter-statale), sia tra elementi interni ad una medesima Nazione (intra-statale).

Qualora la crisi riguardi direttamente uno Stato, le Forze destinate alla difesa devono essere in grado di sostenere le decisioni dell'autorità politica con azioni adeguate alla situazione. Nel caso in cui un Paese si impegni nella soluzione di una crisi fra altri Stati o gruppi, tali Forze possono essere chiamate ad intervenire a sostegno dell'attività politica e diplomatica nella condotta di operazioni di risposta alle crisi (*CRO*).

La *guerra* è una situazione in cui lo scontro tra opposte volontà si manifesta con l'uso estensivo e generalizzato della violenza. In funzione del grado di coinvolgimento delle risorse di una Nazione, la guerra può essere distinta in *guerra generale* (condotta quando sono in gioco gli interessi vitali della nazione) e *guerra/conflitto regionale* o *limitato*. In quest'ultimo caso la

limitazione è riferibile a *operazioni di risposta alle crisi (CRO)*, che comprendono sia operazioni di sostegno alla pace (*Peace Support Operations – PSO*, generalmente svolte su mandato di un'organizzazione internazionale), sia altri tipi di operazioni svolte in ambito nazionale o multinazionale.

Le *operazioni militari di risposta alle crisi* includono l'uso di strumenti politici, diplomatici e militari, secondo quanto stabilito dalle leggi internazionali, al fine di prevenire o risolvere un conflitto. Oltre alle forze militari, coinvolgono le autorità diplomatiche, le organizzazioni internazionali, la popolazione civile, le organizzazioni governative (*Governative Organizations - Go*) e non governative (*Non Governative Organizations - NGO*), quelle private (*Private Volunteer Organizations - PVO*). Esse sono condotte con imparzialità in supporto ad un mandato stabilito, di norma, da una organizzazione internazionale (ad esempio l'ONU e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa - OSCE) e si propongono di raggiungere una stabilità politica a lungo termine, ovvero le altre condizioni specificate nel mandato.

Nella categoria delle Psos rientrano diverse operazioni, che nella dottrina militare godono di specifiche definizioni.

Quelle per il *mantenimento della pace (peacekeeping)* riguardano attività sviluppate a seguito di un accordo di pace o di un cessate il fuoco che abbia realizzato un ambiente dove il livello del consenso o della condiscendenza è alto mentre la minaccia di un'azione disgregativa è bassa. Esse hanno lo scopo di monitorare e favorire l'implementazione dell'accordo stesso. In questo contesto le formazioni militari devono possedere la capacità di utilizzare la forza, anche se, normalmente, essa sarà applicata solo per autodifesa. Le operazioni per l'*imposizione della pace (Peace Enforcement)* concernono operazioni di natura coercitiva condotte qualora non sia stato raggiunto il consenso di tutte le parti in causa, o quando esso sia incerto. Hanno lo scopo di mantenere o di ristabilire la pace, o di imporre le condizioni specificate nel mandato. Le operazioni per la *prevenzione dei conflitti (Conflict Prevention)* comprendono una vasta gamma di attività, diplomatiche e/o militari, finalizzate ad individuare le possibili cause del conflitto, monitorarne gli indicatori e assumere tutte le azioni opportune per impedirne l'insorgere, l'intensificazione ovvero la ripresa delle ostilità. Le operazioni di *edificazione della pace (Peacemaking)* riguardano un'ampia gamma di attività diplomatiche, e possono anche includere la minaccia dell'uso della forza. Esse sono condotte dopo l'insorgere di un conflitto armato, al fine di stabilire un cessate il fuoco o raggiungere un sollecito accordo di pace. Quelle per il *consolidamento della pace (Peace Building)* sono condotte normalmente da organizzazioni civili con il supporto militare, se richiesto, e agiscono sulle cause alla base del conflitto e, nel lungo termine, sulle necessità della popolazione. Possono svolgersi nell'ambito dell'intero spettro delle operazioni di sostegno alla pace, ed in particolare nelle operazioni di *Peacekeeping* e *Peace Enforcement*.

2.2. *La dottrina civile.* Nella dottrina civile non si seguono sempre le classificazioni utilizzate in ambiente militare. Com'è noto, al suo interno sussistono tesi diverse e persino contrapposte. Tuttavia si può tentare una classificazione di riferimento basandosi sulle teorie più accreditate (che non sono necessariamente preferibili, ma aiutano ad identificare un vocabolario comune). Ad esempio, guardando alla diversificazione fra *interventi straordinari* ed *interventi ordinari*, si osserva la necessità di intraprendere i primi solo a seguito di una specifica formazione che – in determinate occasioni – comprende anche elementi di carattere militare (esclusivi o concorrenti con le attività civili). Mentre per gli interventi ordinari – che riguardano anche attività di carattere preventivo rivolte sia ad impedire l'escalazione di un conflitto, sia ad evitare l'insorgenza di emergenze ambientali – la formazione potrebbe escludere l'uso delle forze armate per riservare tali attività alle sole “forze civili”. In sostanza, gli interventi resi in occasione di disastri naturali o di conflitti bellici in senso proprio, necessitano un'attività propria *anche* delle Forze armate (che per legge agiscono appunto quando sussistano «necessità ed urgenza»), mentre gli interventi resi in circostanze di prevenzione dovrebbero escludere l'utilizzo della forza armata e della struttura militare.

Questa linea di tendenza appare peraltro confermata dalla recente professionalizzazione delle

Forze armate, attuata esattamente nell'ottica di predisporre interventi militari adeguati al rinnovato contesto internazionale e svolti in modo consono al tipo di addestramento ed equipaggiamento in uso alle Forze armate alleate. Si tratta di una tendenza che mira a condurre sempre più le attività svolte dalle Forze armate in contesti di carattere militare; ed in modo particolare allocati in circostanze propriamente connesse a *conflitti armati*, vuoi di tipo tradizionale (internazionale o intrastatuale) vuoi di tipo asimmetrico: ragione per cui le missioni definite «di pace» condotte dalle Forze armate italiane all'estero, seguono tattiche e strategie che prevedono senz'altro l'uso della forza armata (non solo in chiave strettamente difensiva).

In ambito internazionale le tesi civili connesse alla gestione dei conflitti privilegiano poi il dato dialogico rispetto all'uso della forza armata, considerata una *extrema ratio* cui ricorrere solo dopo aver esperito i tentativi predisposti dal diritto internazionale (sanzioni economiche e/o politiche, embargo, arbitrato, ...). Le azioni attivate nel caso di un conflitto vengono peraltro distinte tra attività dissociative e associative, a seconda che abbiano per scopo la separazione dei contendenti oppure la ricostituzione dei loro legami.

Nel primo gruppo (si sottolinea qui la diversità di definizioni connessa ad espressioni identiche fra quanto sopra illustrato nell'ambito delle dottrine militari e quelle appresso sintetizzate) rientrano le operazioni di *peacekeeping*, che in questo contesto designano lo stanziamento di forze di interposizione (sia armate sia disarmate) fra le forze che si combattono. Quando si tratta di gruppi disarmati composti da civili (in alcune operazioni accade che vi siano forze militari disarmate) si fa riferimento ai «caschi bianchi», o *corpi civili di pace*.

In questo stesso ambito dissociativo possono essere considerate le azioni di scorta che gruppi civili organizzano a vantaggio di personalità che promuovono la tutela dei diritti umani rischiando la vita.

La definizione di *peacemaking* è nella dottrina civile più simile a quella vista nella dottrina militare. Indica interventi di carattere associativo in cui la componente militare può essere utilizzata come strumento di pressione per sostenere la conclusione di accordi fra le parti in lotta. Le attività militari sono comunque poste sotto il coordinamento di autorità civili (diplomatiche e politiche, non esclusivamente al livello apicale, nel senso che si contempla la possibilità di azione anche di soggetti informali). Infine, si parla di *peacebuilding* per indicare i progetti di lungo periodo che mirano a ricomporre le parti sociali di un conflitto al di fuori del superamento di una crisi specifica, ed anche nella logica della prevenzione dell'utilizzo della forza armata. Si interviene qui sulle ragioni profonde del conflitto, tentando di eliminare le cause che potrebbero condurre ad una sua escalation. In quest'ultima prospettiva il ricorso alla minaccia dell'uso della forza è ammesso come eventualità estrema e il ricorso alla componente armata è solo eventuale e comunque funzionale al ristabilimento di condizioni che consentano la prosecuzione del progetto di lunga durata eventualmente compromesso da crisi contingenti.

3. *La «difesa nazionale» come insieme di difesa militare e difesa civile.* Nonostante i dubbi sopra espressi relativamente alla definizione maggioritaria di «difesa nazionale», si può dare conclusivamente atto che (si ripete) in assenza di una specifica disposizione normativa, la *difesa nazionale* si articola attualmente senza dubbio in *difesa militare* e in *difesa civile*.

Abbiamo già notato che in linea di massima le attività di *reazione straordinaria* sono svolte attraverso forme di complementarietà tra componente militare e civile, con una propensione ad immaginare quella civile in funzione di servizio rispetto a quella militare³.

Si deve a questo proposito osservare che la difesa civile si svolge in ambiti anche molto diversi fra loro. Questa circostanza determina una frammentazione delle competenze amministrative

3 Così ad esempio Camaro P., «il complesso delle attività rivolte a garantire la continuità, a livello centrale e periferico, dell'azione di governo, a salvaguardare e mobilitare l'apparato finanziario, economico-produttivo e logistico della Nazione, ad assicurare la protezione e la capacità di resistenza della popolazione, a dare sostegno alla difesa militare», o Altri hanno precisamente sostenuto che «con il termine [sic] di "Difesa Civile" si è tradizionalmente indicato quel complesso di attività che le Amministrazioni Civili pongono in essere a sostegno dei militari, in occasione di crisi che hanno come scenario di riferimento la guerra».

che non giova alla ricostruzione della unitarietà dello scopo e della omogeneità delle tecniche adottate. Com'è noto, alcuni soggetti ed organismi preposti alla difesa civile rispondono direttamente al livello centrale della Repubblica (ad esempio la Polizia di stato al Ministero dell'interno), altri a livello regionale (come esempio si pensi alle articolazioni del servizio sanitario nazionale), ed altri ancora a livello misto (la Protezione civile sembra essere l'esempio più evidente di competenze trasversali assegnate ad organi diversi). Peraltro alcuni corpi sono interamente costituiti da personale dipendente da enti pubblici, mentre altri ricevono un apporto – più o meno sensibile – da parte del volontariato.

Escludendo in questo momento le competenze attribuite al Ministero della difesa (che non solo per il nome che porta, ma soprattutto per le funzioni che svolge è certamente preposto alla difesa nazionale, cui si dedica anche in forme non esclusivamente armate, sebbene queste ultime configurano la maggioranza delle sue attività, sicché nel caso della difesa civile in senso proprio se ne può parzialmente escludere la competenza diretta), si nota che alcune competenze riguardano il Ministero dell'interno, cui sono formalmente attribuite le funzioni di difesa civile (esiste un Dipartimento denominato «Dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile»), altre appartengono alla Presidenza del Consiglio, che le esercita attraverso il Dipartimento della protezione civile, nonché mantenendo una funzione di raccordo e di indirizzo delle altre amministrazioni dello Stato, e ad oggi anche attraverso il SCN. Competenze di difesa civile in senso lato appartengono peraltro anche al Ministero della salute e a quello della giustizia (basti pensare all'amministrazione penitenziaria). Senza dimenticare le competenze delle Regioni e, *pro parte*, degli altri soggetti della Repubblica (Comuni, Province, Aree metropolitane, Comunità montane, ...).

4. *La protezione civile e la difesa civile.* L'organismo di difesa civile più direttamente coinvolto nella gestione delle emergenze e della loro prevenzione è senza dubbio la Protezione civile. Essa in Italia trae origine da una legge del 1970 (8 dicembre, n. 996) che forma una Protezione civile destinata a praticare interventi tecnici straordinari necessari per fronteggiare calamità naturali o catastrofi. Il regolamento applicativo – giunto a distanza di quasi 11 anni (DPR 6 febbraio 1981, n. 66) – ha precisato che «la protezione civile è un compito primario dello Stato» e ne ha ampliato le forme coinvolgendo nel «sistema di protezione civile» anche le forze armate.

Si assiste qui ad una inversione di priorità rispetto a quanto emerge nella struttura precedente del rapporto fra difesa civile e difesa militare. Le Forze armate, infatti, cui era tradizionalmente affidata una difesa armata dello Stato condotta eventualmente anche mediante l'ausilio di corpi civili e/o disarmati, viene in questo caso subordinata alla autorità di protezione civile quando si tratti di compiere attività connesse alla difesa civile. La Protezione civile a sua volta svolge un compito primario dello Stato, al quale possono concorrere le forze armate.

Tuttavia, ancora oggi il sistema della protezione civile soffre una certa ambiguità normativa. Inizialmente collocata nelle strutture del Ministero dell'interno, essa è passata alla Presidenza del Consiglio dei ministri con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del «Servizio nazionale della protezione civile». Quest'ultimo – dopo numerose modifiche ed integrazioni - è sottoposto ora al coordinamento del «Dipartimento della protezione civile», ancora dipendente dalla Presidenza del Consiglio, che svolge pure una funzione di coordinamento verso una serie complessa di interventi, fra i quali quelli relativi alla «tutela della integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente, dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità, da catastrofi o da altri eventi che determinano situazioni di rischio, alla cui attuazione provvedono [...] le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, ogni altra istituzione o organizzazione anche privata, nonché i cittadini, o gruppi associati di volontariato civile e gli ordini e collegi professionali» (Circolare 30 settembre 2002, n. 5114).

Per comprendere la situazione attuale, è rilevante tener presente che con Decreto del 28 marzo 2003 al Capo del Dipartimento della protezione civile è stato assegnato il ruolo di Commissario di governo – coi relativi poteri – per «ridurre al minimo le possibilità di danni alle

popolazioni in conseguenza di eventi di natura terroristica».

Emerge pertanto che il rapporto fra il Dipartimento di protezione civile e il Ministero dell'interno è sottoposto ad alcune frizioni per la sovrapposizione potenziale di ruoli e funzioni. Giova ricordare che la legge prevede che il Presidente del Consiglio possa delegare al Ministro dell'interno le funzioni che la legge stessa gli attribuisce in tema di protezione civile, ma allo stato egli non si è giovato di tale possibilità: sicché si assiste ad una certa difficoltà del dialogo istituzionale fra questi soggetti. Difficoltà accresciuta dalla assenza di un vero e proprio corpo della protezione civile, funzione che deve quindi essere di volta in volta affidata agli Enti locali o alle associazioni di stampo volontaristico - non sempre adeguatamente formate – o anche servirsi delle attrezzature in dotazione alle Forze armate.

Si tenga nel debito conto che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco – che indubitabilmente svolge compiti di protezione civile – dipende dal Ministero dell'interno e non dalla Protezione civile.

Nonostante le difficoltà interpretative, almeno sul piano giuridico, sembra naturale considerare la Protezione civile tra le forme di difesa civile, anche se qualcuno ha voluto precisare che la Protezione civile, pur essendo parte della «difesa civile», non rientra nella «difesa nazionale». Poco importa ai nostri fini giungere ad una conclusione univoca; appare più importante richiamare l'esistenza di un'incertezza molto ampia in ordine agli aspetti definitivi, dovuta proprio alla più volte segnalata assenza di una definizione normativa e di una disciplina sufficientemente chiara.

Ad esempio è interessante osservare che presso lo Stato maggiore della difesa esiste un «Centro militare per la difesa civile» che organizza annualmente Corsi di cooperazione civile-militare, tendenti per lo più ad armonizzare gli interventi di difesa militare nel quadro delle norme dettate dall'alleanza atlantica, con esplicito riferimento ai compiti – per la verità residuali – che la legge del 1992 attribuisce anche alle Forze armate in tema di protezione civile (che in questo caso deve essere considerata senz'altro «difesa civile»). In questo contesto specifico la componente civile assume un evidente “ruolo ancillare” rispetto a quella militare. La persistente assenza di una normativa di carattere primario e la mancata costituzione di un condiviso organo di vertice della «difesa civile» ha provocato il necessario approntamento da parte delle Forze armate di strutture in grado – se non altro – di assicurare un'adeguata interfaccia con gli omologhi organismi attivi in seno all'Alleanza atlantica.

5. La difesa militare e la difesa civile. Questa stessa esigenza di armonizzazione ha portato inoltre alla costituzione, sin dagli anni 50, di una ancorché rudimentale organizzazione nazionale – tuttora esistente - basata essenzialmente su una serie di *Commissioni interministeriali* per il coordinamento dei contributi di settore.

La più importante di tali Commissioni è stata la Commissione interministeriale tecnica per la difesa civile (CITDC) la cui presidenza, affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata sempre assicurata da un rappresentante del Ministero dell'interno. Essa ha svolto, di fatto, compiti d'indirizzo, propulsione e coordinamento delle attività di difesa civile considerate nella loro generalità, tanto che in occasione delle esercitazioni NATO, la CITDC ha assunto il ruolo d'organo

tecnico di supporto fondamentale del Nucleo Politico Militare (NPM), una sorta di vertice della difesa civile così interpretata. Si tratta per la verità di attività che riguardano più precisamente il *civil emergency planning* ideato dalla Nato nel 1991 (ed aggiornato nel 1999). Esse tendono ad attribuire a risorse civili funzioni di supporto nelle operazioni di *peacekeeping*⁴, funzioni di protezione civile in senso proprio – ossia di assistenza umanitaria anche in caso di catastrofi naturali – nei confronti dei Paesi NATO e dei paesi del «Partenariato per la pace»; nonché il coordinamento delle azioni in caso di attacchi con armi di distruzione di massa, specie di tipo chimico e biologico (per le quali si prevedono ad esempio ondate migratorie).

Appare evidente che un simile quadro di riferimento richiede una forma di razionalizzazione delle iniziative e delle competenze, in modo da coinvolgere non solo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della difesa e quello dell'interno, ma anche – ad esempio - il Ministero degli affari esteri, quello della salute, quello dell'economia e delle finanze, quello c.d. del *Welfare*. Una particolare attenzione dovrà essere evidentemente riservata ai contributi da parte delle autonomie territoriali, regionali e locali che sono succedute allo Stato nella competenza esclusiva di alcune fondamentali materie o che agiscono in concorso con lo Stato (si pensi per tutte alla materia sanitaria ed a quelle connesse con le politiche sociali).

Analogamente, il parallelo processo di privatizzazione di servizi una volta svolti da Enti pubblici (es. telecomunicazioni), comporterà la necessaria previsione normativa di obblighi di cooperazione per fini di difesa civile da parte dei privati succeduti nella gestione dei detti servizi.

Queste indicazioni di complementarità militare-civile – caldegiate dall'Italia - sono state fatte proprie anche dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea. La *Conferenza di Petersburg* ha avviato infatti forme operative di collaborazione fra difesa civile e difesa militare, costituendo una sorta di “nucleo civile di reazione rapida” composto da soggetti civili in grado di supportare le attività militari in caso di crisi internazionali (un corpo in grado di muoversi entro sette ore dalla richiesta).

Va poi segnalato che, nel quadro della costruzione della c.d. Difesa Comune Europea, sono state di recente assunte, a livello di Unione europea, iniziative che mirano a realizzare un sistema di difesa civile (*rectius*, Pianificazione civile di emergenza [PCE]), a supporto del *Peacekeeping* indipendenti da quanto realizzato finora in ambito NATO (esperienza necessitata dall'opposizione della Francia, che vede nell'Alleanza atlantica un ostacolo per la nascita di una vera e propria *difesa europea*).

Occorre precisare che in questo contesto la *difesa civile* non concerne attività umanitarie, ossia di protezione civile in senso proprio, poiché riguarda più direttamente l'inserimento della componente civile nella strategia di carattere militare. L'operazione italiana «Alba» - in Albania - e quella successiva in Kosovo, costituiscono un esempio paradigmatico della azionabilità di questi impegni, che postulano accanto alla componente militare contributi nelle aree della gestione amministrativa di enti locali, della pubblica sicurezza, della giustizia, delle infrastrutture civili, dell'organizzazione di elezioni etc..

La cooperazione con l'Albania è tuttora volta, ad esempio, soprattutto alla elaborazione di un quadro normativo e applicativo utile per la pianificazione delle attività di emergenza e per l'organizzazione delle relative strutture. Simili attività sono il frutto dell'applicazione del concetto ampio di «approccio alla sicurezza». L'intervento “civile” italiano si giustifica infatti sostanzialmente col fatto che, trattandosi di un paese confinante, la capacità di fronteggiare autonomamente ed efficacemente le emergenze interne, anche solo civili, costituisce una diminuzione del rischio per la sicurezza italiana (si ragiona cioè in termini di *interesse nazionale e reciprocità fra sicurezza interna ed internazionale*).

L'assenza di norme giuridiche primarie ha peraltro occasionato la raccolta di disposizioni operative che di fatto disciplinano tali attività. Si tratta da un lato del *Manuale per la gestione delle crisi* approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri nel 1994 e, dall'altro lato, dal documento

⁴ In Italia tale forma di intervento si è realizzata espressamente nella cosiddetta «Operazione arcobaleno».L'ordinanza del 9 aprile 1999 del Presidente del Consiglio dei ministri assegnava all'allora sottosegretario per la protezione civile compiti di sostegno civile all'azione militare, con i risultati noti.

intitolato *Sistema precauzionale nazionale* approvato dal Ministro della difesa nel 1998. Esiste poi un terzo documento, chiamato “DC 2 - La Cooperazione Civile-Militare”, emanato nel 1984 dallo Stato maggiore della difesa italiano, ed in parte riversato nel più recente documento del 1998.

6. *Il servizio civile e la difesa civile.* In un simile quadro, già consolidato, molto articolato e per suo conto bisognoso di revisione, si inserisce la legge 230 del 1998. Com'è noto e come si è accennato in Premessa, essa disciplina l'obiezione di coscienza al servizio militare e all'art. 8 attribuisce all'UNSC il compito di «predisporre, d'intesa con il Dipartimento della protezione civile, forme di ricerca e sperimentazione di difesa civile non armata e non violenta». Si tenga conto che la medesima legge, al successivo art. 10, comma 4, prevede che la Consulta nazionale per il servizio civile esprima a sua volta all'UNSC i propri pareri anche in relazione a questa materia.

Per quanto ci riguarda più da vicino, occorre notare come in questo caso l'espressione «difesa civile» si connette immediatamente al carattere «non armato e non violento». La ragione è facilmente intuibile se si guarda al contesto in cui è situata la norma. Vale a dire la pratica del servizio civile alternativo a quello militare e svolto da obiettori di coscienza, che non pare facilmente identificabile *a priori* né immediatamente rapportabile alle altre forme di difesa civile conosciute dall'ordinamento italiano ed appena passate in rassegna.

Il Sc costituisce senza dubbio alcuno una novità ordinamentale (sebbene tale “novità” vada più esattamente retrodatata al 1972, anno di emanazione della prima legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare) che all'epoca della sua istituzione era considerato in modo originale e non in connessione con il più articolato – e variegato – complesso delle forme ed istituzioni di difesa civile.

Allo stesso tempo però si deve tener conto che esso non costituisce un'assoluta novità concettuale. Sebbene la DCNAN sia considerata dalla legge come una prospettiva da studiare e sperimentare – si noti, «d'intesa» con la protezione civile – sembra evidente che sin dal suo sorgere il Sc si è inserito con un proprio apporto originale tra le forme di *difesa civile*, caratterizzandosi appunto per essere «non armato e non violento». Elementi che al tempo stesso lo differenziano e lo accostano alle forme già note di *difesa civile*.

La contestualizzazione di questa forma di difesa civile nel quadro normativo in cui è proposta, vale a dire l'obiezione di coscienza al servizio militare, la rende infatti una forma di difesa civile con delle somiglianze nell'organizzazione e in parte dei contenuti con la difesa militare, e – in ipotesi - distinta dalla difesa civile-militare, cui s'è fatto riferimento (in questo senso sussiste qualche analogia con quanto previsto nell'ordinamento svizzero, che distingue la difesa civile resa come protezione civile, dalla difesa civile resa in caso di conflitto armato).

7. *Il dibattito parlamentare sulla difesa civile non armata e nonviolenta.* Per approfondire il contenuto dell'espressione utilizzata dalla legge, sembra utile esaminare – sebbene brevemente - gli atti parlamentari. Com'è noto, l'elaborazione della legge 230 del 1998 ha avuto inizio nella X legislatura. Nel testo unificato discusso nella Commissione difesa della Camera dei deputati, tra i compiti assegnati a quello che avrebbe dovuto essere il “Dipartimento del Servizio Civile Nazionale”, di nuova istituzione presso la Presidenza del Consiglio, non figura alcun riferimento alla DCNAN.

Tuttavia, nel testo approvato definitivamente dalla Commissione il 20 aprile 1989, all'art. 9, comma 2, tra i compiti affidati a quel nuovo Dipartimento, compare quello di «e) predisporre con il Dipartimento della protezione civile forme di ricerca e di sperimentazione di difesa civile non armata». Il testo emerge da un emendamento presentato dai deputati Ronchi, La Valle, Capecchi e Salvoldi che la Commissione approvò, col parere contrario del Governo, nella seduta del 30 marzo 1989 e che venne definitivamente sancito a seguito della discussione generale svoltasi in aula il 7 maggio 1991, con l'aggiunta delle parole «e non violenta».

Allo scopo di chiarire il contesto del dibattito parlamentare, si ricorda che alcune proposte di legge allora presentate - che nel loro insieme hanno costituito la base del testo unificato sottoposto all'attenzione del Parlamento –, una prevedeva che il servizio civile si espletasse in «a) concorso

all'attività di difesa ambientale e di salvaguardia del territorio; [...] c) attività di ricerca per la pace e il disarmo»⁵; un'altra proponeva una differenza tra il «servizio civile alternativo» svolto dagli obiettori e un «servizio della difesa popolare non violenta», che si sarebbe dovuto incorporare nella protezione civile⁶. Altre proposte si muovevano su filoni analoghi⁷.

Com'è noto, la legge approvata nella X legislatura non venne promulgata dal Presidente della Repubblica. Essa restò quindi in sospeso. Il testo fu riproposto nella XIII legislatura, riprendendo così il suo iter ordinario.

Per quanto ci tocca più da vicino, è utile segnalare che nel corso dei lavori furono formulate alcune proposte di soppressione dell'intera lettera e) del comma 2 dell'articolo 8. Questo avvenne sia durante il dibattito in Commissione sia durante quello in aula. In quest'ultimo contesto fu anche presentato un emendamento volto a sopprimere esclusivamente le parole «non armata e non violenta» (al Senato) ed uno, poi ritirato su invito del Governo, che mirava ad aggiungere al testo in discussione il periodo «e sentite le organizzazioni degli obiettori di coscienza e avvalendosi della consulenza di istituzioni culturali e universitarie italiane e europee».

E' significativo soffermarsi su un altro emendamento volto a modificare la dizione «non violenta» in «nonviolenta». Tale proposta dette vita ad un interessante dibattito, nel corso del quale intervennero nove deputati, che discussero sul significato semantico e linguistico-grammaticale della proposta. La proponente⁸ precisò che il termine «nonviolenta» - contrariamente all'espressione «non violenza» - costituiva «la traduzione del aimsha gandhiano [...] tradotta in italiano da Aldo Capitini [...] sempre scritta "nonviolenta", perché non si è [...] voluta dare una forma negativa ad un concetto che deve essere invece svolto in positivo. 'Nonviolenta' non è quindi, in questo senso, la negazione della violenza, ma è un concetto più alto che si rifà, come cerchiamo di esprimere in questa legge, ad un'idea nonviolenta della difesa e quindi di ricerca della pace»⁹.

5 Primo firmatario on. Capecci.

6 Proposta onn. Ronchi e Tamini. Nella proposta in esame, il servizio di difesa popolare non violenta era espressamente definito nell'art. 9 come «difesa da una aggressione con mezzi non militari, basata sul principio secondo cui un popolo non può venire stabilmente dominato se non è disposto a collaborare con l'aggressore e se è capace di organizzare e gestire un diffuso boicottaggio delle comunicazioni, dei trasporti, degli approvvigionamenti, del morale degli invasori. Per difesa popolare si intende inoltre una difesa sociale contro aggressioni alla salute, all'ambiente, agli equilibri ecologici essenziali alla vita: aggressioni dovute a catastrofi naturali e ad eventi, che abbiano avuto rilevanti conseguenze, causati da iniziative umane. La difesa popolare non violenta è parte della protezione civile». Il successivo articolo 10 disponeva la struttura di tale servizio all'interno del Ministro della difesa; era prevista la strutturazione di un'apposita direzione e l'organizzazione di comitati regionali. Infine, l'articolo 12 prevedeva la costituzione di un istituto di ricerca sui problemi del disarmo e della difesa popolare non violenta, col compito di «sviluppare lo studio e la traduzione operativa dei metodi e delle tecniche», e si immaginava l'istituzione di una cattedra *ad hoc* presso i corsi di laurea in Scienze politiche nelle università.

7 Ad es. la proposta dell'on. Russo Spena, o di Salvoldi e altri. In quest'ultimo caso la difesa popolare nonviolenta era definita «la difesa da un'aggressione esterna o interna con mezzi non militari e con tecniche nonviolente». Essa si immaginava «realizzata attraverso i Corpi di difesa popolare nonviolenta ai quali partecipano tutti i cittadini maggiorenni che ne hanno fatto richiesta al Comitato nazionale per la difesa popolare nonviolenta. I corpi di difesa popolare nonviolenta sono costituiti presso i comuni che ne hanno fatto richiesta al Comitato nazionale» istituito presso la Presidenza del Consiglio. Il finanziamento per tali attività sarebbe derivato «dalla somma destinata dai contribuenti, in occasione della dichiarazione dei redditi, alla difesa popolare nonviolenta in alternativa alla difesa armata». Anche in questo caso si prevedeva la costituzione di una cattedra universitaria di difesa popolare nonviolenta.

8 Si tratta dell'on. Tiziana Valpiana.

9 Per completezza espositiva, si segnala anche l'ordine del giorno presentato dalle onn. Nardini e Valpiana, accolto come raccomandazione dal Governo, che impegnava «[...] *a costituire entro 6 mesi dall'entrata in vigore della nuova legge sull'obiezione di coscienza un organismo di consulenza, avvalendosi anche della collaborazione dei principali istituti di ricerca sulla pace (Peacereasearch) italiani ed europei (quali l'UNIP di Rovereto, l'IPRI di Torino, il Centro studi di formazione sui diritti dell'uomo e dei Popoli dell'università di Padova, l'IRNC Francia, il BEOC di Bruxelles, l'Austrian Study Center for Peace and Conflict resolution di Vienna); *ad avviare la formazione dei formatori per gli obiettori di coscienza utilizzando le esperienze già in atto negli enti per il servizio civile e nelle associazioni di obiettori, per la pace e i diritti umani (Lega obiettori di coscienza, Movimento internazionale riconciliazione, Movimento nonviolento, Caritas, Associazione Papa Giovanni XXIII, eccetera); *ad istituire un «Centro Studi nazionale sulla difesa civile nonviolenta» in collaborazione con le università, gli istituti di ricerca sulla pace, i centri studi e documentazione sulla nonviolenta già riconosciuti dagli enti locali (Torino, Brescia, Verona, Padova, Perugia, Roma); *a convocare almeno ogni due anni un convegno nazionale sullo stato della ricerca scientifica e sulle esperienze concrete di difesa

In conclusione, dall'esame degli atti parlamentari emergono alcune suggestioni, ma nessun elemento significativo utile alla delimitazione concettuale dell'espressione «Dcnan».

8. *I fondamenti culturali della Dcnan.*

8.1. *La DPN.* L'impossibilità di trarre dalla legge e dalla dottrina una definizione univoca di Dcnan ha indotto – sebbene a distanza di alcuni anni dall'approvazione della legge – il governo ad istituire un Comitato di consulenza che potesse contribuire all'applicazione di questa parte della legge 230 del 1998.

Come si è già avvertito in premessa, la stesura di questo primo documento ha lo scopo di giungere ad una prima definizione condivisa. A questo riguardo il Comitato, oltre agli elementi fin qui presi in considerazione, si può giovare di un'ampia letteratura critica relativa ai sistemi di difesa riferibile in modo particolare a Johan Galtung, Theodor Ebert, Gene Sharp, Joseph Marie Müller ed alle loro ricadute su alcuni ricercatori italiani che hanno anche dato vita ad alcuni Centri privati di ricerca sulla pace, e che tuttavia non esauriscono lo spazio di indagine connesso all'approfondimento della materia. Esso anzi sembra aver bisogno di un aggiornamento alla luce delle attuali circostanze storiche, specie se si considerano i mutati scenari internazionali e la pressante sfida proposta oggi dalla lotta contro il terrorismo, nonché della crescente domanda di sicurezza e dalla attuale modalità di utilizzazione della Forza armata in funzione di stabilizzazione del quadro internazionale.

Questa prospettiva di aggiornamento della tematica può tuttavia basarsi sul concetto di DPN che, come si è visto, era conosciuto da alcuni parlamentari e certamente costituisce un riferimento prossimo, fino ad esprimere talvolta una netta coincidenza, con la DCNAN. Quest'ultima non può tuttavia restare ristretta nei limiti della concezione classica della DPN, vale a dire di una «difesa da una aggressione esterna o interna con mezzi non militari», cui gran parte degli studi e della pubblicistica degli ultimi decenni ha fatto largamente riferimento.

Difatti, negli ultimi anni si è intravista una maggiore attenzione, anche da parte di soggetti istituzionali internazionali, circa il ruolo dei militari e dei civili nelle aree di conflitto. Ci si riferisce, in particolare, alla fase di prevenzione dei conflitti – cui si è fatto cenno sopra -, ma anche alle diverse forme di *peacekeeping* e di *peacebuilding* civile cui si è già accennato. Si tratta di interventi articolati svolti talvolta attraverso forze disarmate e con tecniche nonviolente, non privi di efficacia.

Il Comitato, pur guardando con attenzione a simili attività, segnala che in termini operativi esse non possono essere ricondotte esclusivamente all'ambito progettuale inserito nell'attuale sistema di SCN. Non si ritiene infatti possibile affidare *in toto* il ruolo di *peacekeepers* non militare ai soli operatori del servizio civile (e nemmeno solo ad alcuni di essi sebbene appositamente formati).

Allo stesso tempo è innegabile che – non solo con riferimento al passato servizio civile degli obiettori di coscienza, ma anche all'attuale SCN – alcuni progetti ed alcuni soggetti impegnati nel sistema del servizio civile costituiscono ancora oggi riferimenti privilegiati per la conduzione di operazioni di pace, di riconciliazione, di prevenzione, gestione e trasformazione dei conflitti.

L'attuale contesto del SCN, che concentra l'impegno in un arco temporale relativamente circoscritto e sulla base di una formazione non sempre sufficiente, rende tuttavia preferibile al momento privilegiare le proprie azioni in circostanze in cui sia possibile garantire una formazione specifica adeguata e l'impegno di strutture solide. Sarà ad esempio opportuno privilegiare situazioni in cui l'evento bellico non si sia ancora scatenato ovvero abbia oramai cessato di esistere nella sua dimensione armata, evitando contesti che impediscono di garantire la sicurezza personale, quando ad esempio siano collocati in zone ad alto rischio per attività di guerriglia o di belligeranza in atto.

In ogni caso si ammette la fattibilità e l'efficacia di certe azioni nonviolente.

Lo scopo di questo documento induce ad approfondire e sviluppare questa linea progettuale, che come si è accennato è stata negli ultimi anni accolta e promossa anche al livello di istituzioni internazionali, come dimostrano:

nonviolenta, *peacekeeping*, *peacemaking*, *peacebuilding*; *a proporre in sede UE la creazione di un corpo civile europeo di pace da utilizzare in ambito ONU per la prevenzione dei conflitti armati, così come già contenuto nell'agenda per la pace di Boutros-Ghali».

- le decisioni del Parlamento Europeo in merito alla costituzione di un corpo civile europeo di pace,
- l'analoga prospettiva avviata in seno all'Unione Europea (vertici di Copenaghen, Goteborg, progetto di Costituzione europea) e al G8, nonché in sede Onu, a partire dalla Agenda per la Pace del 1992 per comprendere il documento sulle operazioni di pace dell'Onu presentato alla vigilia del Summit del Millennio dal Segretario Generale K. Annan, nonché il suo Rapporto del 2001 sulla prevenzione dei conflitti.

Proprio in ordine a quest'ultimo tema (gestione e prevenzione dei conflitti) il coinvolgimento dei soggetti civili e "non governativi" (tra i quali è possibile inscrivere anche gli attori del servizio civile nazionale) sta assumendo sempre maggiore importanza, come dimostra, tra l'altro, la Conferenza globale tenutasi su questo tema presso la sede ONU di New York nel luglio 2005.

Il movimento italiano degli obiettori di coscienza, ieri, e quello del movimento nonviolento oggi, partecipa a questo percorso secondo una prospettiva sostanzialmente riconducibile al contenuto dell'articolo 9, comma 1, della legge 6 marzo 2001, n. 64 in ordine al servizio civile all'estero («strutture per interventi di pacificazione e cooperazione fra i popoli, istituite dalla stessa Unione europea o da organismi internazionali operanti con le medesime finalità ai quali l'Italia partecipa») anche se ancora manca un sufficiente riconoscimento istituzionale di queste attività. Si ribadisce che non si tratta di azioni che devono essere condotte esclusivamente nell'ambito del sistema del SCN, ma che in questo trovano uno spazio privilegiato di concretizzazione, se non altro in forza dell'attribuzione legale che ha finora dato vita a questo Comitato.

In questa direzione il Comitato di consulenza si è già mosso individuando alcuni criteri per l'implementazione del Sc all'estero, con specifico riguardo all'area della DCNAN. L'UNSC ha accolto questa raccomandazione prendendo in carico la questione anche attraverso il coinvolgimento di un certo numero di soggetti, pubblici e privati, coinvolti in questo settore, impegnandosi a proporre un bando specifico per la presentazione di simili progetti.

8.2. *La relazione attuale fra DPN e DCNAN.* Sembra a questo punto necessario chiedersi se la DPN, intesa oggi come DCNAN, si identifichi nella possibilità di non più utilizzare le armi in talune attività fino adesso gestite in maniera esclusiva dagli apparati militari. In altri termini, ci si può domandare se sia possibile stabilire un'equazione tra DPN e DCNAN. Non si tratta evidentemente di una questione nominalistica, ma di un aspetto ontologico, in quanto vale la definizione stessa dell'espressione DCNAN, oltre che del suo rapporto col SCN.

Approfondendo l'esame della questione, si deve innanzitutto osservare che l'espressione DCNAN indica qualcosa di più della semplice «difesa senza armi». Essa infatti non si limita ad identificare strumenti alternativi a quelli armati, e tuttavia inseriti nel contesto militare, quasi si trattasse di una mera scelta alternativa tra possibili forme di difesa, tra loro tutto sommato equivalenti fatta eccezione per la scelta degli strumenti adottati (armi, ovvero non armi). La DPN (ed in questo contesto, anche la DCNAN) trovano la loro principale ragion d'essere nella scelta a vantaggio della nonviolenza, prima ancora che nella più modesta scelta dell'alternativa disarmata rispetto a quella armata.

In questa prospettiva il riferimento alla nonviolenza fa aggio sul resto, poiché investe certamente l'attivazione di meccanismi e metodologie particolari concepite all'interno dello schema difensivo, ma coinvolge pure scelte personali e collettive in un certo senso propedeutiche all'attivazione di simili meccanismi, giacché si sostanziano sulla opzione per la nonviolenza intesa come elemento forte di giudizio politico, sociale ed etico.

A questo proposito sembra utile ricordare - a titolo di esempio e nella consapevolezza che i contenuti di seguito riportati possono essere talvolta considerati in contrasto con la Costituzione o con altre norme vigenti in materia di difesa - alcuni punti della «Carta» del Movimento nonviolento italiano, precisando che essi non sono condivisi dai membri governativi del Comitato di consulenza sulla DCNAN. In questo documento si evidenzia che il Movimento nonviolento «lavora per l'esclusione della violenza individuale e di gruppo in ogni settore della vita sociale, a livello locale, nazionale e internazionale, e per il superamento dell'apparato di potere che trae alimento dallo

spirito di violenza. Per questa via il movimento persegue lo scopo della creazione di una comunità mondiale senza classi che promuova il libero sviluppo di ciascuno in armonia con il bene di tutti.

Le fondamentali direttrici d'azione del movimento nonviolento sono:

- l'opposizione integrale alla guerra;
- la lotta contro lo sfruttamento economico e le ingiustizie sociali, l'oppressione politica ed ogni forma di autoritarismo, di privilegio e di nazionalismo, le discriminazioni legate alla razza, alla provenienza geografica, al sesso e alla religione;
- lo sviluppo della vita associata nel rispetto di ogni singola cultura, e la creazione di organismi di democrazia dal basso per la diretta e responsabile gestione da parte di tutti del potere, inteso come servizio comunitario;
- la salvaguardia dei valori di cultura e dell'ambiente naturale, che sono patrimonio prezioso per il presente e per il futuro, e la cui distruzione e contaminazione sono un'altra delle forme di violenza dell'uomo.

Il movimento opera con il solo metodo nonviolento, che implica il rifiuto dell'uccisione e della lesione fisica, dell'odio e della menzogna, dell'impedimento del dialogo e della libertà di informazione e di critica.

Gli essenziali strumenti di lotta nonviolenta sono: l'esempio, l'educazione, la persuasione, la propaganda, la protesta, lo sciopero, la non collaborazione, il boicottaggio, la disobbedienza civile, la formazione di organi di governo paralleli».

L'articolata serie di obiettivi individuati in questa «Carta» consente di trarre un'importante conclusione quando se ne vogliono considerare i tratti caratterizzanti connessi alla difesa: si osserva facilmente che la DCNAN non agisce soltanto in chiave alternativa rispetto a quella armata, ma più esattamente si propone il perseguimento di obiettivi ulteriori rispetto a quelli prefissati da quest'ultima, che in una certa misura resta sullo sfondo come un quadro di riferimento che si intende superato e dannoso.

Da questo punto di vista pertanto la DCNAN non riguarda esclusivamente una diversa modalità di gestione dei conflitti internazionali, ma costituisce un punto di riferimento anche in relazione alla gestione dei conflitti interni, ai diversi possibili livelli «macro» o «meso», primariamente con riferimento a quelli di carattere sociale¹⁰.

8.3. *L'idea attuale di DPN.* Un'analoga conclusione si raggiunge anche attraverso l'esame più approfondito delle tesi relative alla DPN, che può essere considerato un tentativo di costruzione di forme di difesa alternative a quella armata muovendo da una preliminare opzione per la nonviolenza. Difatti, le tesi relative alla DPN tengono particolarmente conto delle questioni tradizionalmente connesse allo studio delle tecniche della difesa condotte con approccio militare.

Bisogna riconoscere che questo tentativo non è stato finora sufficientemente metabolizzato dalla comunità sociale. La sigla DPN è in genere sconosciuta. Essa figura solo all'interno di una ristretta comunità di tecnici, fra i quali non incontra definizioni univoche e rimane a sua volta intrecciata in una complessa articolazione sovente di difficile comprensione, che finisce per celare anche le premesse di fondo e gli obiettivi concreti.

Tuttavia, il mondo nonviolento italiano sente questa problematica in modo particolarmente sensibile, fino al punto di immaginarla – in alcuni casi - come una questione fondante ed imprescindibile. Per questa ragione il Comitato di consulenza intende soffermarsi rispettosamente sul punto, per evitare fraintendimenti in relazione alla conclusione – che qui si vuole parzialmente anticipare – che sembra impedire una sovrapposizione delle tesi e dei concetti propri della DPN con quelli in corso di definizione relativi alla DCNAN.

La DPN non ambisce a costituire un modello onnicomprensivo di riferimento per la gestione

¹⁰ Il rappresentante della Difesa in seno al Comitato di consulenza per la DCNAN chiede che venga segnalata la sua non condivisione relativa ai contenuti ed alle conclusioni riportate nel presente paragrafo, ritenendo che le stesse sono talvolta in contrasto con la Costituzione o con altre norme vigenti in materia di difesa. Di conseguenza, ritiene di non poter condividere tutti i riferimenti che a tali contenuti/conclusioni vengono fatti nel prosieguo del presente documento.

dei conflitti; essa si limita a considerare la necessità di sviluppare un lungo processo di riconversione della struttura della difesa nazionale che conduca all'abolizione delle forze armate e conseguentemente delle guerre, definito *transarmo*. I teorici della DPN sono peraltro consapevoli della intrinseca debolezza “tecnica” dei movimenti per la pace – che in questa dinamica figurano come l'avanguardia della più vasta forza sociale che dovrebbe battersi per la nonviolenza – che intervengono normalmente solo nella fase finale di un processo assai più vasto, in cui i singoli attori istituzionali (governi, forze economiche, industriali, finanziarie, eccetera) agiscono attraverso relazioni di dominio e di potere che concepiscono la guerra e l'uso delle armi come un elemento ordinario della dinamica sociale. In genere, questi movimenti reagiscono quando la macchina della guerra è già avviata, e non sono in grado di modificare lo *status quo* determinato dai poteri in gioco.

Un simile scetticismo sulla capacità di incidere dei movimenti pacifisti e nonviolenti – una sorta di autocritica pragmatica – è alimentato pure dalla constatazione dei profondi interessi economici e politici che ruotano attorno al complesso economico militare-industriale, assolutamente resistente alle opzioni di disarmo, che pure talvolta sono state avanzate come possibile strumento per evitare il ricorso alla guerra; e che per adesso riguardano solo il divieto formale di utilizzo di determinate armi. Sicché i modelli teorici tradizionali basati sulla necessità di rispondere a domande basilari («da chi e da che cosa difendersi», «chi e che cosa difendere») con soluzioni alternative rispetto a quelle militari e armate, ha prodotto la consapevolezza di una – se non altro, parziale – rivisitazione delle domande di base, cercando di andare alla ricerca delle radici culturali e teoriche che fondano i modelli tradizionali di difesa. Esigenza che sembra accresciuta dall'inevitabile confronto con le domande attuali cui si è fatto già riferimento, ossia quelle che sorgono dai mutati scenari internazionali e di gestione dei conflitti internazionali.

Alla luce di tali considerazioni, la DPN comincia ad «essere intesa non solo in senso stretto, come alternativa alla difesa classica, ma in senso lato come nuovo paradigma per la trasformazione nonviolenta dei conflitti nel micro, meso e macro livello»¹¹. Sulla base di questa considerazione, è stata proposta una ridefinizione della DPN articolata su cinque diversi livelli di intervento:

- a) le lotte nonviolente di base (detta micro DPN, o *difesa sociale*);
- b) le lotte di liberazione nonviolenta
- c) la resistenza civile nonviolenta
- d) la dissuasione nonviolenta
- e) l'intervento e l'interposizione nonviolenti: i c.d. “corpi civili di pace”.

In questa sede non sembra necessario chiarire ogni dettaglio di questa iniziale rilettura della teoria della DPN, ancora in corso di evoluzione. Essa si fonda su solide basi storiche ed un certo numero di esperienze efficaci, pur tuttavia ricondotte ad unità *ex post* sulla base di analisi, appunto, storiche e teoriche, che meritano di essere ulteriormente elaborate a partire da un solido contesto di partenza condiviso. Resta tuttavia evidente un radicamento di queste tematiche nel campo delle relazioni internazionali e nel confronto con le dottrine militari¹².

9. La DCNAN e il servizio civile nazionale.

9.1. *Il Sc ai sensi della legge 64 del 2001*. Si osserva a questo punto che il servizio civile si presenta come un fenomeno sociale consolidato in modo indipendente dai riferimenti alla DPN ed alle strutture tradizionali di difesa dello Stato. Esso ha propri punti di riferimento e principi di base, non esattamente coincidenti con quelli espressi dalle tesi relative alla DPN.

Non v'è dubbio alcuno che il servizio civile degli obiettori di coscienza si fondasse – oltre che sull'art. 52 Cost. - anche sull'art. 11 Cost. Tuttavia alla luce delle successive trasformazioni, mentre resta assodato il riferimento all'art. 52, pare essersi affievolito quello all'art. 11, che al

11 G. Salio, *La difesa popolare nonviolenta*, in *Armi e intenzioni di guerra: rapporto 2004*, a cura dell'Osservatorio sui sistemi d'arma, la guerra e la difesa, Pisa, 2005, p. 323.

12 Il rappresentante della Difesa non condivide i contenuti né le conclusioni riportate nel presente paragrafo, ritenendo che le stesse sono talvolta in contrasto con la Costituzione o con altre norme vigenti in materia di difesa. Di conseguenza, ritiene di non poter condividere tutti i riferimenti che a tali contenuti/conclusioni vengono fatti nel prosieguo del presente documento.

contrario dovrebbe rimanere un principio cardine dell'attuale Sc. Probabilmente, occorre sforzarsi a rendere sempre più compatibile un'interpretazione del Sc come strumento di pace attraverso il ripudio della guerra, prima ancora che come riferimento diretto al dovere di difesa della Patria. In altri termini, occorre privilegiare la sua funzionalizzazione alle politiche di pace piuttosto che a quelle di difesa, soprattutto se si considera la prevalente tendenza a considerare queste ultime nell'esclusivo alveo delle politiche di sicurezza.

A vantaggio di questa posizione possono essere richiamati alcuni riferimenti. In primo luogo, la legge 64/01, oltre al più volte citato punto *a*) dell'art. 1, attribuisce (al punto *c*)), al SCN il compito di promuovere la cooperazione a livello nazionale e internazionale, la tutela dei diritti sociali e l'educazione alla pace tra i popoli: finalità tutte strettamente collegate al concetto di ripudio della guerra. In secondo luogo, si constata che all'interno di tale "vocazione" il SCN agisce in situazioni di degrado (sociale, ambientale, culturale, ...) e pertanto in contesti in cui sono presenti in forma più o meno esplicita, aspetti di violenza che richiedono azioni di riconciliazione e di pacificazione (tra persone, tra comunità, tra uomo e ambiente ecc.), che a loro volta si sostanziano in forme di prevenzione e trasformazione dei conflitti. In terzo luogo la stessa dimensione solidaristica del SCN – sulla quale si tornerà tra breve – lo rende strumento operativo delle diverse complesse ed articolate finalità espresse nel già citato articolo 1 della legge 64/01, impedendo una sua assimilazione piatta ai meri interventi socio-assistenziali, oppure un suo inserimento acritico all'interno del sistema del *welfare* (con il quale certo può concorrere, ma con il quale non dovrebbe confondersi e tanto meno trasfondersi). Il SCN mantiene una propria specificità in funzione della costruzione della giustizia sociale e dell'uguaglianza sostanziale (sulle quali si tornerà), fattori di pace e quindi forme di concretizzazione del ripudio della guerra (se non altro, per la loro potenziale capacità di disinnescare elementi belligeni). Ovviamente queste funzioni riguardano tanto specifici progetti di SCN quanto la *mission* dell'ente di servizio civile, che accettando l'inserimento nel sistema del SCN e sottoscrivendo la relativa carta di impegno etico, rende esplicita la propria vocazione di promozione della cultura della pace quale espressione basilare del superamento della violenza e della prevenzione della guerra.

Secondo quest'impostazione, il dovere di difesa della Patria può essere letto in senso più ampio di quanto non sia stato fatto finora, identificandolo con la difesa dei valori della Costituzione della Repubblica italiana. Il Sc costituisce infatti una forma di difesa che va oltre il senso originale e tipico che questa espressione vanta in connessione al contenuto tradizionale dell'art. 52.

Peraltro, il Sc non più formalmente collegato all'obiezione di coscienza al servizio militare, risponde – come segnalato anche dalla recente sent. 228 del 2004 della Corte costituzionale - all'adempimento *dell'inderogabile dovere di solidarietà* proposto nell'art. 2 della Costituzione, ove è strettamente riferito alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo.

Com'è noto anche l'art. 52 si sorregge sull'applicazione dell'art. 2, ma in particolare la solidarietà menzionata dall'art. 2 nei confronti del Sc riguarda espressamente la dimensione *sociale*, poiché investe anche le dimensioni della volontarietà e della libertà. Peraltro, il principio di solidarietà – a differenza del dovere di difesa – costituisce un *principio supremo dell'ordinamento costituzionale*¹³, ed è inteso come un «modo per concorrere a realizzare quella uguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il II comma dell'art. 3»¹⁴.

Secondo questa impostazione della giurisprudenza costituzionale, la solidarietà allude esattamente al rapporto di appartenenza che lega il cittadino agli altri uomini e lo spinge ad impegnarsi in una dimensione di partecipazione attiva di difesa dei *valori comuni*. Il principio di solidarietà non riguarda difatti solo il cittadino *uti singulus*, ma anche *uti socius*, in quanto caratterizza l'appartenenza di una persona alla propria comunità civile. In questo senso sussistono anche dei doveri in capo ai diversi soggetti istituzionali espressivi di una determinata collettività, chiamati ad avvertire come compito proprio la promozione di interventi volti a rendere efficaci e concreti i valori costituzionali, tra i quali figurano quello della pace e della nonviolenza, sui quali il

13 Cfr. Corte cost., sent. 75 del 28 febbraio 1992, in «Giurisprudenza costituzionale», 1992, pp. 404 ss.

14 Corte cost., sent. 500 del 31 dicembre 1993, in «Giurisprudenza italiana», 1994, I, cc. 322 ss.

Comitato intende offrire un contributo sostanziale.

Sicché il Sc si presenta a sua volta come uno strumento di attivazione delle forme di *solidarietà pubblica*. L'istituzione operata dalla legge 64 del 2001 di un SCN, non solo autonomo per natura e diverso da quello militare, ma in tutto *distinto* da questo, concretizza questa dimensione pubblica della solidarietà, a sua volta connessa con l'attuazione – in senso lato – del dovere di difesa.

Sembra utile anche riferirsi al principio di *sussidiarietà*, che a sua volta caratterizza la dinamica dell'attuale Sc, svolto in forme collaborative e partecipative che, sotto il coordinamento dell'UNSC, vedono impegnati soggetti diversi, sia pubblici sia privati, che di fatto consentono la pratica del Sc ai giovani volontari. Sotto questo profilo, si può anche richiamare il *principio di fraternità*, che si atteggia in modo originale come espressione della responsabilità personale verso la comunità anche nel nostro tessuto costituzionale. Essa consiste nell'espressione di una solidarietà tra uomini accomunati da una medesima condizione: una concretizzazione attiva delle forme di partecipazione e di uguaglianza dei simili che diventano elementi di coesione sociale.

In una diversa e complementare prospettiva - secondo la dinamica relativa alla difesa dei valori cui s'è fatto cenno in precedenza - la solidarietà di cui si fa carico il Sc investe anche la funzione della Repubblica, sia con riferimento al dovere di «rimuovere gli ostacoli» che impediscono «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3 Cost.), sia con riferimento al dovere del cittadino di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività e una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4 Cost.). Quest'ultimo elemento è stato a sua volta sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, che con riferimento al Sc appunto segnala l'importanza del *lavoro* concepito come *valore* in funzione del progresso materiale e spirituale della società. Il *servizio civile* liberamente scelto acquista la forma di un'espressione della possibilità di cimentarsi a vantaggio della comunità. In altre parole, un'attività concepita in una *logica solidaristica*. Sotto questo profilo il Sc - non più collegato all'obiezione di coscienza ed all'obbligo militare - esprime una profonda attitudine costituzionale al superamento delle disuguaglianze, manifestandosi concretamente uno strumento delle politiche di costruzione della pace.

9.2. *Il servizio civile come forma di difesa civile*. D'altra parte, come si è più volte accennato, il servizio civile costituisce una sicura forma istituzionale di difesa civile, ed al contempo rappresenta l'ambito prioritario di applicazione della DCNAN.

Senza dubbio alcuno, esso nella sua completa articolazione di intervento sociale, appare uno strumento privilegiato della DCNAN.

In primo luogo nella sua dimensione estera, ed in modo precipuo quando si concretizza in azioni coincidenti con le forme già intese dalla DPN, ma certamente anche nella sua articolazione sul piano interno. Si può in un certo senso ritenere che il Sc potrebbe essere espressione della DPN a date condizioni, ma in assoluto è certamente una potenziale espressione della DCNAN.

Si segnala qui l'esigenza di approfondire ancora questa dinamica, anche allo scopo di suggerire opportuni riferimenti in grado di allargare la consapevolezza di tale dimensione del SCN.

A questo riguardo si sconta la scarsa capacità di informare e formare intorno a questa componente del SCN, ancora quando questo era composto da obiettori di coscienza, che evidentemente si aggrava adesso che questa dimensione non solo non è più centrale, ma è addirittura assente come dato costitutivo (ad eccezione di una continuità storica che sussiste fra i due Sc). Come un apparente paradosso, questo elemento di difesa emerge in maniera specifica proprio dopo che l'obiezione di coscienza è uscita dal Sc; vale a dire nel momento in cui quest'ultimo ha perso – e va progressivamente perdendo – il proprio carattere istituzionale di contrasto verso l'apparato militare e l'utilizzo della forza armata.

In altri termini, appare oggi molto complicato trasferire nella coscienza comune l'idea del servizio civile come forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, e resta aperta la sfida circa la costruzione di un Sc che sia effettivamente uno strumento di difesa civile, non armata e

nonviolenta. In questo senso occorre dare ancora più spazio agli elementi di formazione che non solo riconoscano il ruolo giocato dall'obiezione di coscienza nel privato, ma valorizzino il suo significato anche attuale.

9.3. *La DCNAN e il Sc. Proposte di sviluppo del tema.* Sembra peraltro che lo spettro delle attività riconducibili alla DCNAN non possa esaurirsi nelle sole forme di attività finora prospettate all'interno del sistema di SCN.

Come si è segnalato, essa riguarda un ambito più vasto di quello preso in carico dal Sc e richiede la strutturazione di forme di coordinamento con i vari soggetti istituzionali coinvolti (oltre quelli già presenti nel Comitato, si suggerisce ad esempio il Ministero degli affari esteri e quello dedicato alle politiche sociali ed eventualmente a quelle della salute, ai rappresentanti delle Regioni) e l'attivazione di forme di presenza ulteriori rispetto a quelle attivabili all'interno del sistema del servizio civile.

Ciononostante, il Sc nel suo complesso sembra potersi presentare come elemento specifico della DCNAN. Sia per quanto possa consentire il raggiungimento degli scopi prefissati dalla stessa DPN, sia per quanto già consente di essere inteso come una forma di impegno per la pace attraverso lo svolgimento di talune attività di solidarietà volte a promuovere la realizzazione di condizioni di giustizia sociale e di eguaglianza sostanziale, nelle quali l'applicazione di strumenti nonviolenti dovesse risultare preferibile rispetto a quelli armati e/o violenti.

Occorre certamente approfondire la potenzialità del Sc come strumento di DCNAN.

A questo riguardo sarà necessario procedere con attività di ricerca e di sperimentazione lungo le due direttrici principali fin qui individuate, vale a dire

a) la presenza di volontari in situazioni di conflitto – tanto all'estero quanto in Italia – in grado di intervenire con modalità nonviolente, compatibilmente con la situazione contingente e senza interferire con le attività istituzionali delle Forze Armate. A tal riguardo si potranno eventualmente individuare i settori di possibile interazione/coordinamento tra le Forze Armate e quelle della DCNAN operanti sul territorio nazionale o internazionale.

b) l'approfondimento della formazione necessaria affinché nei vari campi di intervento del servizio civile possa essere data la consapevolezza di un impegno a vantaggio della costruzione della pace.

In questo senso, particolare attenzione dovrà essere rivolta all'approfondimento delle dinamiche nonviolente, anche attraverso il sostegno a programmi di ricerca e di formazione adeguati. Probabilmente l'esito sarà quello di imprimere al Sc un connotato sempre più connesso alle politiche di pace piuttosto che a quelle di difesa militare, attraverso una contestuale valorizzazione delle altre forme di difesa civile, saldandone i rapporti ed individuando sempre meglio i collegamenti necessari allo sviluppo di un sistema integrato nel quale la DCNAN trovi uno spazio adeguato.

In modo particolare sembra opportuno:

- esaminare con attenzione le tipologie di intervento della DCNAN nel contesto delle relazioni personali, sociali, fra Stati, ecc., che generano, conservano o riproducono il conflitto, differenziando le espressioni della violenza latente rispetto a quella palese e verificando le potenzialità dell'intervento di DCNAN in entrambi i casi, senza trascurare le forme del primo tipo (negazione di diritti, informazione deviata, ecc...);
- valutare l'utilizzo delle tecniche nonviolente nella gestione dei conflitti nelle diverse fasi di intervento (osservazione preventiva, e capacità di individuare gli interessi in gioco; definizione della parte titolata e legittimata ad intervenire; realizzazione dell'intervento; verifica dell'intervento svolto sulla base della ridefinizione delle relazioni fra le parti);
- esaminare la specificità della DCNAN sotto il profilo: a) della dialettica politica ed organizzativa fra centro e periferia, considerando il ruolo delle autonomie locali ed in

particolare delle Regioni; b) del riconoscimento dei soggetti del Terzo Settore e delle loro attività in funzione della collaborazione fra interventi privati e bisogni pubblici;

- sottolineare il valore della formazione nella prospettiva della valorizzazione delle tecniche e degli obiettivi della nonviolenza.

Roma, il 30 gennaio 2006