

# Il nuovo servizio civile universale ed il ruolo in esso delle organizzazioni non profit

**Autore:** Visconti Gianfranco

**In:** Diritto amministrativo

## Il nuovo Servizio Civile Universale: finalità, settori di intervento, programmazione e competenze

Il Decreto Legislativo n° 40 del 2017, dando attuazione alla delega contenuta nell'art. 8 della Legge n° 106 del 2016 di delega al Governo sulla riforma del terzo settore, ha istituito il Servizio Civile Universale che prende il posto del precedente Servizio Civile Nazionale con alcune novità ma anche con forti continuità con la previgente disciplina. Il Dlgs 40/2017 è stato il primo ad essere emanato sulla riforma del terzo settore. Il Servizio Civile Universale si chiama così non perché coinvolge tutti i giovani rientranti in una certa fascia di età, come era per la leva militare obbligatoria, ma perché si può svolgere, oltre che in Italia, anche all'estero, sia in paesi membri dell'Unione Europea che esterni ad essa, cosa già possibile col Servizio Civile Nazionale.

**Il Servizio Civile Universale è finalizzato alla difesa non violenta e non armata della Patria ed alla pace tra i popoli attraverso l'intervento nei seguenti settori (artt. 2 e 3 del Dlgs 40/2017):**

1. assistenza;
2. protezione civile;
3. (tutela del) patrimonio ambientale e riqualificazione urbana;
4. (tutela del) patrimonio storico, artistico e culturale;
5. educazione e promozione culturale e dello sport;
6. agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale (definita dalla Legge n° 141 del 2015) e biodiversità;
7. promozione della pace tra i popoli;

8. promozione della non violenza e della difesa non armata;
9. promozione e tutela dei diritti umani;
10. cooperazione allo sviluppo (disciplinata dalla Legge n° 125 del 2014);
11. promozione della cultura italiana all'estero;
12. sostegno alle comunità di italiani all'estero.

La programmazione, l'organizzazione e l'attuazione del Servizio Civile Universale, l'accreditamento degli enti pubblici e privati che vi partecipano (tramite l'iscrizione all'albo di questi enti), il controllo, la valutazione dei risultati e le verifiche ispettive sulle attività sono di competenza della **Presidenza del Consiglio dei Ministri** che ogni anno, entro il 30 Giugno, presenta una relazione al Parlamento sull'organizzazione, la gestione e lo svolgimento del Servizio Civile Universale,. Le Regioni e le Province Autonome, oltre a funzioni consultive, posso attuare, con risorse proprie, programmi di servizio civile per mezzo degli enti accreditati, previa approvazione della Presidenza del Consiglio, e, previo accordo con quest'ultima, possono svolgere funzioni di formazione del personale degli enti attuatori e di controllo sulle attività di essi (artt. 6 e 7 ed artt. da 20 a 23).

La programmazione delle attività del Servizio Civile Universale si basa su un **piano triennale articolato in piani annuali** predisposti ed approvati con decreto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che contengono la definizione degli obiettivi, la programmazione degli interventi e gli standard qualitativi su cui questi saranno valutati.

**I programmi di intervento contenuti nei piani** citati **si articolano in** un insieme organico di **progetti** finalizzati ad intervenire in uno o più sei settori indicati in precedenza che indicano le azioni da svolgere, gli ambiti territoriali, il numero di operatori volontari da impiegare e la loro distribuzione nelle sedi di attuazione che devono rispondere ai requisiti di sicurezza del lavoro di cui al Decreto Legislativo n° 81 del 2008, essere dotate dei servizi essenziali e di adeguate risorse tecnologiche e strumentali.

**I programmi di intervento sono presentati** per via telematica **dai soggetti iscritti all'albo degli enti di Servizio Civile Universale**, previa pubblicazione di un avviso pubblico, e sono valutati ed approvati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. **Questi enti possono essere tutte le Amministrazioni Pubbliche, compresi gli Enti Locali, e tutti gli enti privati senza scopo di lucro** vale a dire: associazioni, fondazioni, comitati, comprese le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, cooperative sociali[1], imprese sociali[2] e federazioni di questi enti. Riteniamo che in tale categoria rientrino anche le cooperative a mutualità prevalente perché hanno scopo mutualistico e non di lucro, ma sarebbe opportuna una precisazione in tal senso del legislatore o delle norme di

attuazione. Sono comprese anche le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza scopo di lucro che partecipano all'attività di cooperazione allo sviluppo identificati dal 2° comma dell'art. 26 della Legge 125/2014. Questi enti possono realizzare programmi di intervento con risorse proprie, previa approvazione della Presidenza del Consiglio. Segnaliamo, infine, che l'assenza di scopo di lucro degli enti privati che possono presentare i programmi di intervento del Servizio Civile Universale la si ricava dal 2° comma dell'art. 11 del Dlgs 40/2017 che richiama l'art. 3 (ed, in particolare, la sua lettera a) della Legge n° 64 del 2001 che istituiva il previgente Servizio Civile Nazionale e che è ancora in vigore, nelle parti compatibili col decreto citato.

In particolare, anche se alle attività del servizio civile non si applicano le norme della Legge n° 266 del 1991, le **organizzazioni di volontariato** in essa disciplinate possono presentare progetti per tali attività, purché, ai sensi del 1° comma dell'art. 3 della stessa Legge, "le **prestazioni personali, volontarie e gratuite** dei loro aderenti" **restino "determinanti e prevalenti" rispetto a quelle retribuite dei giovani impiegati col rapporto di servizio civile** che descriviamo oltre in questo articolo. Ricordiamo, infatti, che l'art. 13 della Legge 266/1991 sul volontariato esclude espressamente dal suo ambito di applicazione anche le attività di volontariato svolte in qualsiasi forma di servizio civile, oggi Servizio Civile Universale. Ciò deriva dal fatto che per tali attività è previsto un "trattamento economico", cioè un compenso erogato dal Fondo nazionale per il servizio civile (istituito dapprima dall'art. 19 della Legge n° 230 del 1998 e poi dall'art. 11 della Legge 64/2001 e dall'art. 4 del Dlgs 77/2002) i cui percettori, quindi, sono figure diverse da quelle dei "volontari a titolo gratuito" identificati dalla Legge 266/1991 (artt. 17 e 24 del Dlgs 40/2017).

### **Gli enti attuatori del Servizio Civile Universale, l'iscrizione nell'albo di questi enti ed i requisiti organizzativi richiesti per essa**

**Gli enti del Servizio Civile Universale, oltre a presentare i programmi di intervento, curano la realizzazione degli stessi, provvedono alla selezione, alla gestione amministrativa ed alla formazione degli operatori volontari**, alla formazione dei formatori ed alle attività propedeutiche alla valorizzazione delle competenze acquisite dai volontari durante lo svolgimento del servizio (certificazione delle competenze, ecc.) (artt. 6, 7 e 8).

Ai sensi dell'art. 11 del Dlgs 40/2017, **questi enti si devono iscrivere** per via telematica **in un albo nazionale** tenuto dalla Presidenza del Consiglio. **Gli enti privati devono** rispettare la normativa antimafia (Dlgs 159/2011) ed **essere in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3 della Legge 64/2001**, vale a dire avere capacità organizzativa e possibilità d'impiego in rapporto al servizio civile volontario, svolgere un'attività continuativa da almeno tre anni ed avere corrispondenza fra i propri fini istituzionali e le finalità del servizio civile dettate dall'art. 1° della stessa Legge, in primo luogo **"la promozione della solidarietà e della cooperazione**, con particolare riguardo alla tutela dei diritti

sociali ed ai servizi alla persona”, alla tutela del patrimonio ambientale, storico, artistico, culturale della nazione e, riteniamo, alle altre finalità del servizio previste dagli artt. 2 e 3 del Dlgs 40/2017 esposte nel secondo capoverso del primo paragrafo. L’iscrizione all’albo vale come accreditamento dell’ente e gli permette di presentare programmi di servizio civile alla Presidenza del Consiglio sulla base dei piani annuali che compongono il piano triennale da essa elaborato.

**Gli enti**, sia pubblici che privati, per iscriversi all’albo devono possedere i seguenti **requisiti organizzativi**:

1. un’articolazione organizzativa di **almeno cento sedi di attuazione**, che devono rispondere ai requisiti di sicurezza del lavoro previste dal Decreto Legislativo n° 81 del 2008 ed essere dotate dei servizi essenziali e di adeguate risorse tecnologiche e strumentali, incluse eventuali sedi all’estero e sedi di altri enti pubblici o privati legati da specifici accordi all’ente di Servizio Civile Universale. Come si comprende facilmente, **questo numero così alto di sedi di attuazione costringerà gli enti**, sia pubblici che privati, che vogliono iscriversi all’albo per presentare programmi e progetti di Servizio Civile Universale **ad associarsi in vasti partenariati oppure ad essere federazioni di associazioni o di altri enti privati senza scopo di lucro** o di enti pubblici. Ciò perché è molto difficile, per un singolo ente pubblico o privato, disporre di almeno cento sedi per attuare programmi di Servizio Civile Universale;
2. una **dotazione di personale qualificato** in possesso di adeguati titoli di studio, compresa la frequenza di specifici corsi di formazione, o di una esperienza almeno biennale nelle relative funzioni costituita da: un coordinatore responsabile dei programmi o progetti di Servizio Civile Universale, un responsabile della sicurezza del lavoro, un responsabile della formazione degli operatori volontari e dei relativi formatori, un responsabile della gestione (riteniamo sia amministrativa che organizzativa, dato che la norma parla di gestione in generale) degli operatori volontari, un responsabile dell’attività informatica, un responsabile delle attività di controllo sulla realizzazione dei progetti di Servizio Civile Universale. Anche quest’obbligo conferma la convenienza ad associarsi in vasti partenariati oppure ad essere federazioni di enti privati senza scopo di lucro o di enti pubblici.

L’albo nazionale è articolato in distinte **sezioni regionali** in cui possono iscriversi gli **enti che operano esclusivamente nel territorio di una sola regione** o provincia autonoma e che devono possedere **almeno trenta sedi di attuazione**, oltre alla dotazione di personale qualificato richiesta dalla lettera b) di cui all’elenco precedente.

In via transitoria, per un periodo di dodici mesi dall’entrata in vigore del Dlgs 40/2017, cioè fino al 18 Aprile 2018, continuano a valere le iscrizioni negli albi nazionale e regionale degli enti del previgente Servizio Civile Nazionale, ma gli enti ivi iscritti devono rispondere ai requisiti organizzativi riportati nei

due precedenti capoversi, anche attraverso la costituzione di partenariati fra gli enti.

## **Gli operatori volontari del Servizio Civile Universale**

**Gli operatori volontari del Servizio Civile Universale sono i volontari impegnati nello svolgimento del servizio civile in Italia e all'estero attraverso la realizzazione delle attività previste nei progetti presentati dagli enti** ed approvati dalla Presidenza del Consiglio nel rispetto del contratto di servizio stipulato tra il volontario e la Presidenza del Consiglio e della normativa sul Servizio citato. Come abbiamo visto in precedenza, gli operatori volontari sono **selezionati**, previa pubblicazione di un bando pubblico, **da una commissione nominata dagli enti** di Servizio Civile Universale che devono realizzare i programmi articolati in progetti di questo servizio. Gli operatori volontari eleggono una loro rappresentanza nazionale ed una regionale (artt. 15 e 9).

Questi volontari devono essere **cittadini italiani** o di un altro paese dell'Unione Europea oppure cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, **di età compresa tra i 18 e i 28 anni**, senza distinzione di sesso, non appartenenti a corpi militari o di polizia, che non abbiano riportato, in Italia o all'estero, condanna anche non definitiva alla pena della reclusione superiore ad un anno per un delitto non colposo o ad una pena anche inferiore per delitti contro la persona o relativi alle armi, al terrorismo od alla criminalità organizzata (art. 14). Rispetto alla previgente normativa sul Servizio Civile Nazionale è scomparso il requisito dell'idoneità fisica al servizio, almeno per quello svolto in Italia, visto che il 2° comma dell'art. 12, parlando di "giovani con minori opportunità", sembra ammettere anche i disabili allo svolgimento del Servizio Civile Universale nel nostro paese.

### **Lo svolgimento del Servizio Civile Universale in Italia o all'estero**

**Il Servizio Civile Universale può essere svolto in Italia o all'estero una sola volta. In entrambi i casi esso ha una durata non inferiore ad otto e non superiore a dodici mesi**, anche in relazione al programma ed al settore di intervento. **Quello svolto in Italia** può comprendere un **periodo di servizio di durata fino a tre mesi svolto in uno dei paesi dell'Unione Europea** (col trattamento economico previsto per il servizio all'estero) oppure consistente in un tutoraggio finalizzato a facilitare l'accesso nel mercato del lavoro, oppure può riguardare i "giovani con minori opportunità" (in primo luogo i disabili), tutte attività i cui costi sono parzialmente coperti da contributi erogati dalla Presidenza del Consiglio nei limiti delle risorse annualmente assegnate al Fondo nazionale per il servizio civile (artt. 16, 4° comma, e 12).

**Il servizio svolto all'estero può comprendere un periodo di servizio di durata fino a sei mesi svolto in un paese al di fuori dell'Unione Europea** per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della non violenza od alla cooperazione allo sviluppo. In questo caso, la Presidenza del Consiglio eroga contributi finanziari a parziale copertura delle spese sostenute per le attività di gestione degli

operatori volontari, compresa la fornitura del vitto e dell'alloggio, per la formazione generale e per la polizza assicurativa sanitaria di questi e per la gestione degli interventi contenuti nel programma di Servizio Civile Universale presentato dall'ente che deve garantire lo svolgimento di queste attività in condizioni di sicurezza adeguate ai rischi ad essi connessi (art. 13). La copertura parziale di questi costi e di quelli citati nel precedente capoverso non favorisce la presentazione di progetti di servizio civile ma garantisce la serietà di quelli presentati attraverso la partecipazione alla copertura delle spese degli enti attuatori. Ricordiamo, infine, che la possibilità di svolgere all'estero il servizio non è una novità, dal momento che era già prevista per il precedente Servizio Civile Nazionale dall'art. 9 della Legge 64/2001 e dall'art. 12 del Dlgs 77/2002.

Il **numero di ore** di svolgimento del servizio da parte dell'operatore volontario si articola in un **impegno settimanale complessivo di 25 ore**, quindi di 5 ore al giorno, ovvero di un **monte ore annuo di 1.145 ore o di 765 ore per otto mesi**, quindi piuttosto contenuto che non deprime a favore della serietà delle attività da svolgere e dell'impegno del volontario (art. 17, comma 7°). Segnaliamo che per il precedente Servizio Civile Nazionale l'impegno settimanale richiesto ai volontari era compreso fra le 30 e le 36 ore.

## **Il rapporto di servizio ed il relativo contratto**

**Il rapporto di Servizio Civile Universale si instaura con la sottoscrizione del relativo contratto tra il giovane selezionato** dall'ente iscritto all'albo **e la Presidenza del Consiglio dei Ministri** (il c.d. "contratto di Servizio Civile Universale"). **Il rapporto di servizio non è assimilabile ad alcuna forma di rapporto di lavoro** subordinato, parasubordinato o autonomo e non comporta la sospensione o la cancellazione del volontario selezionato dalle liste di collocamento o di mobilità (art. 16, 1° comma).

Il contratto deve indicare la data di inizio del servizio attestata dal responsabile dell'ente presso cui esso sarà svolto, il trattamento giuridico ed economico dell'operatore volontario in conformità del Dlgs 40/2017, nonché le norme di comportamento a cui questi si deve attenere (in primo luogo gli orari e le modalità di svolgimento del servizio) e le relative sanzioni. In forza del contratto, gli operatori volontari si impegnano a realizzare le attività previste dal progetto presentato dall'ente presso cui svolgono il servizio **e non possono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, se incompatibile col corretto espletamento del servizio** stesso. Cade, pertanto, la totale incompatibilità con lo svolgimento di altre attività lavorative che era prevista dal 2° comma dell'art. Dlgs 77/2002 e questo è un male perché, assieme alla riduzione delle ore di servizio vista in precedenza, rischia di far diventare il servizio una specie di lavoretto part time poco impegnativo (commi 2° e 5°).

Il volontario ammesso al Servizio Civile Universale ha **diritto ad un periodo di formazione di durata non inferiore ad 80 ore** e suddiviso in un periodo di formazione generale di durata minima di 30 ore e di formazione specifica presso l'ente di destinazione di durata minima di 50 ore. Inoltre, lo svolgimento del servizio civile deve essere valutato nei pubblici concorsi nello stesso modo del servizio prestato presso

Enti Pubblici e le Università degli Studi possono riconoscere per esso dei crediti formativi. La cessazione anticipata dal rapporto di servizio, a meno che non avvenga per documentati motivi di salute o per cause di forza maggiore ed il servizio non sia durato almeno sei mesi, comporta la decadenza da questi benefici (artt. 16, 4° comma, e 18 del Dlgs 40/2017).

Al termine del periodo di servizio è rilasciato un attestato al volontario, con l'indicazione delle attività svolte (art. 19).

### **Il trattamento economico degli operatori volontari del Servizio Civile Universale**

**I compensi** degli operatori volontari, erogati sotto forma di **assegno mensile, non sono soggetti né a prelievo fiscale né ad imposizione contributiva previdenziale e sono a carico del Fondo nazionale per il servizio civile** gestito dalla Presidenza del Consiglio. Tali compensi sono incrementati da eventuali **indennità** nel caso di servizio prestato all'estero se queste sono previste dal documento di programmazione finanziaria del Fondo nazionale per il servizio civile i cui contenuti sono esposti nel paragrafo successivo. Ogni due anni l'assegno deve essere adeguato all'inflazione sulla base dell'indice dei prezzi al consumo (il c.d. "indice FOI" dell'ISTAT). Oltre a ciò il volontario deve essere **assicurato** per i rischi connessi allo svolgimento del servizio con le modalità previste dalla Presidenza del Consiglio (art. 17, commi 1° e 3° ed art. 16, comma 3°).

Come abbiamo detto prima, i compensi del Servizio Civile Universale non prevedono il versamento di contributi previdenziali, ma il periodo del servizio è **riscattabile**, in tutto o in parte, **ai fini contributivi** a domanda dell'interessato in quello che sarà il suo regime previdenziale di appartenenza. Gli oneri da riscatto di tale periodo potranno essere versati al Fondo previdenziale di appartenenza del soggetto che ha prestato il servizio civile in unica soluzione oppure in centoventi rate mensili senza l'applicazione di interessi per la rateizzazione. L'assistenza sanitaria è fornita agli operatori volontari dal Servizio Sanitario Nazionale italiano se il servizio è prestato in Italia o in un altro paese dell'Unione Europea, mentre se esso è svolto fuori dall'Unione Europea, l'assistenza sanitaria è garantita da una polizza assicurativa stipulata dall'ente che realizza il programma di intervento. Infine, nel caso di gravidanza, si applicano le disposizioni di cui agli artt. 17 e 18 del Decreto Legislativo n° 151 del 2001 per cui il servizio viene sospeso per il periodo del congedo di maternità in cui viene corrisposto alla volontaria l'assegno mensile ridotto di un terzo da parte del Fondo nazionale per il servizio civile. Finito il periodo di congedo riprende, fino alla sua conclusione, quello di servizio civile (art. 17, commi dal 4° all'8°).

Ricordiamo che fino al 31 Dicembre 2008 il periodo di servizio civile era valido per la determinazione dell'anzianità lavorativa ai fini del trattamento previdenziale e gli oneri relativi erano a carico del Fondo nazionale per il servizio civile secondo quanto previsto dal comma 4° dell'art. 9 del Dlgs 77/2002 poi modificato dal comma 2° dell'art. 4 del Decreto-Legge n° 185 del 2008 (c.d. Decreto "anti - crisi", convertito nella Legge n° 2 del 2009). Lo stesso accadeva ancora prima per il servizio militare di leva, con gli oneri contributivi a carico dello Stato.

Inoltre, fino all'entrata in vigore del Dlgs 40/2017 il trattamento economico a cui aveva diritto il volontario che svolgeva il servizio civile era quello previsto per il personale militare volontario in ferma annuale (art. 9, 2° comma, del Dlgs 77/2002, oggi abrogato).

## Il Fondo nazionale per il servizio civile

Il Servizio Civile Universale è finanziato dal **Fondo nazionale per il servizio civile** istituito dall'art. 19 della Legge n° 230 del 1998 ed oggi disciplinato dall'art. 24 del Dlgs 40/2017 e dall'art. 11 della Legge 64/2001 richiamato dal precedente. Il Fondo è gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che, entro il 31 Gennaio di **ogni anno**, in relazione alle risorse disponibili (che sono quelle assegnate al Fondo dallo Stato, dalle Regioni, dagli Enti Locali, da tutti gli altri enti pubblici e dalle eventuali donazioni di soggetti pubblici e privati, in particolare delle fondazioni bancarie) elabora un **documento di programmazione finanziaria che indica:**

1. **il contingente, cioè il numero complessivo degli operatori volontari** che svolgeranno, **nell'anno di riferimento**, il Servizio Civile Universale.

Devono essere inoltre indicati: il numero di operatori volontari da avviare in Italia, di quelli da avviare all'estero, di quelli avviati in Italia ma che svolgono parte del servizio in un altro paese dell'Unione Europea e quello degli operatori volontari per l'accompagnamento dei grandi invalidi e dei ciechi civili;

1. la quota del fondo (massimo il 5% delle sue risorse) destinate alle spese di funzionamento degli uffici presso la Presidenza del Consiglio che gestiscono il Servizio Civile Universale ed il Fondo nazionale per il servizio civile (attualmente l'Ufficio per il Servizio Civile Nazionale);
2. la quota di risorse del fondo vincolata, a richiesta dei conferenti, ai sensi del comma 2° dell'art. 11 della Legge 64/2001, allo sviluppo di programmi di intervento in aree geografiche e/o settori di attività specifici;
3. la quota di risorse per i costi degli operatori volontari coperti solo parzialmente di cui agli artt. 12 e 13 del Dlgs 40/2017 che abbiamo esaminato in precedenza;
4. **la quantificazione dell'assegno mensile da corrispondere agli operatori volontari in Italia e all'estero, nonché gli eventuali oneri assicurativi** e accessori. Questa norma ci fa capire che **gli oneri assicurativi dei volontari sono a carico del Fondo** (e quindi dei competenti uffici presso la



Presidenza del Consiglio) se la legge non dispone diversamente.

Dal punto di vista della contabilità e dei controlli, al Fondo nazionale per il servizio civile si applicano l'art. 1° del Decreto-Legge n° 324 del 1999, convertito in Legge n° 424 del 1999, il Decreto Legislativo n° 123 del 2010 ed il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 Novembre 2010.

Infine, il Dlgs 40/2017 entra in vigore solo all'approvazione del primo piano triennale delle attività del Servizio Civile Universale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Fino ad allora resta in vigore la previgente normativa sul Servizio Civile e tutte le funzioni attribuite allo Stato sono svolte dalla Presidenza del Consiglio. Il Dlgs 40/2017 abroga esplicitamente il Dlgs 77/2002 ma non la Legge 64/2001 che rimane in vigore in quanto compatibile e non implicitamente abrogata dalle norme successive contenute nel Dlgs 40/2017 (art. 26 di questo decreto).

[1] Lo scopo delle cooperative sociali è quello di perseguire "l'interesse generale della comunità alla promozione umana ed alla integrazione sociale dei cittadini", che, evidentemente, non è uno scopo di lucro (art. 1°, comma 1°, della Legge 381/1991).

[2] Le imprese sociali non hanno scopo di lucro come prevede l'art. 3 del Decreto Legislativo n° 155 del 2006.

<https://www.diritto.it/servizio-civile-universale-ed-ruolo-delle-organizzazioni-non-profit/>