



Istituzione del Dipartimento della difesa civile non armata e non violenta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri

A.C. 3484

Dossier n° 611 - Schede di lettura
12 luglio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3484
Titolo:	Istituzione del Dipartimento della difesa civile non armata e nonviolenta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Marcon
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	10 dicembre 2015
assegnazione:	8 febbraio 2016
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, IV Difesa
Sede:	referente
Pareri previsti:	III Affari Esteri, V Bilancio, VI Finanze, VIII Ambiente, X Attività Produttive, XI Lavoro e XII Affari Sociali

Contenuto

La proposta di legge in esame ([C. 3484](#)) prevede l'**istituzione del Dipartimento della difesa civile non armata e nonviolenta** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri quale strumento organizzativo volto a **rafforzare gli strumenti e le risorse per la "difesa civile"**, le cui potenzialità, secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa, non risulterebbero ancora adeguatamente sviluppate. Inoltre, **istituisce il Fondo nazionale** per la difesa civile non armata e non violenta per le spese di funzionamento del Dipartimento ed introduce la **possibilità di destinazione del 6 per mille** dell'IRPEF come mezzo ulteriore di finanziamento per la difesa civile non armata e non violenta.

Secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa, la pdl, di iniziativa parlamentare, riprende il testo, senza modifiche, di una proposta di legge di iniziativa popolare "*Istituzione e modalità di finanziamento del Dipartimento della Difesa Civile non armata e nonviolenta*" (AC 3142). Tale proposta non è stata tuttavia assegnata a seguito della verifica delle sottoscrizioni necessarie per le proposte di iniziativa popolare ai sensi dell'art. 71, secondo comma, della Costituzione.

In proposito si ricorda che, nel nostro ordinamento, è in particolare il **servizio civile** ad essere annoverato fra gli istituti predisposti dallo Stato in ordine alla difesa civile nonviolenta. Nel corso della legislatura è stata approvata una **riforma dell'istituto**, che prevede l'istituzione del servizio civile "universale" (nel precedente quadro normativo il riferimento era al servizio civile "nazionale"), finalizzato alla difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica (D.Lgs. n. 40/2017). Le funzioni di gestione e organizzazione del Servizio civile sono svolte dall'**Ufficio nazionale per il servizio civile (UNSC)**, incardinato nel Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio.

Si ricorda, inoltre, che in Italia era stato istituito il **Comitato di difesa civile non armata e nonviolenta**, nell'ambito della legge di riforma dell'obiezione di coscienza (legge n. 230 del 1998), 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 potesse tenere conto nella predisposizione di forme di ricerca e di sperimentazione di difesa civile non armata e nonviolenta. L'attività del Comitato è cessata il 31 dicembre 2011 in seguito al riordino degli organismi collegiali nell'ambito della cd. *spending review* (art. 12, comma 20, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95).

Il **servizio civile** è stato riordinato mediante il [decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40](#), adottato in attuazione della disposizione di delega (art. 1, comma 1 lettera d) e art. 8) prevista nell'ambito della legge 6 giugno 2016, n. 106, per la [riforma del Terzo settore](#), dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile, adottata, tra l'altro, con

l'obiettivo di uniformare e coordinare la disciplina della materia caratterizzata da un quadro normativo non omogeneo e di aggiornarlo alle mutate esigenze della società civile.

I **settori di intervento** in cui si realizzano le finalità del servizio civile universale sono: assistenza; protezione civile; patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale e dello sport; agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero.

Alla base della **programmazione** del servizio civile universale è collocato il Piano triennale, modulato per Piani annuali; tali Piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti in base al settore e sono approvati con DPCM, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale (organismo di consultazione, riferimento e confronto in ordine alle questioni concernenti il servizio civile universale) e della Conferenza Stato-regioni. Il Piano triennale è attuato mediante programmi di intervento proposti dagli enti di servizio civile universale che si articolano, a loro volta, in progetti i quali indicano: le azioni; il numero e la distribuzione degli operatori volontari nelle sedi di attuazione il personale dell'ente coinvolto.

Viene confermata nella **Presidenza del Consiglio** l'amministrazione competente a svolgere le funzioni attribuite allo Stato, che riguardano la programmazione, l'organizzazione e l'attuazione del servizio civile universale, nonché l'accreditamento degli enti e le attività di controllo. Tra queste, la Presidenza del Consiglio cura l'amministrazione e la programmazione annuale delle risorse del **Fondo nazionale per il servizio civile**, alimentato con le risorse derivanti dal bilancio dello Stato nonché da altre fonti pubbliche e private, comprese quelle comunitarie.

Le funzioni svolte dalle regioni e dalle province autonome sono individuate nella partecipazione alle attività di programmazione e di valutazione dei programmi di intervento del servizio civile, nonché, sulla base di specifici accordi con lo Stato, nella formazione del personale e nelle attività di controllo.

Il testo definisce i compiti degli **enti di servizio civile nazionale** ed è prevista la possibilità che gli stessi costituiscano reti con altri soggetti pubblici e privati. Viene quindi istituito l'Albo degli enti di servizio civile universale presso la Presidenza del Consiglio e sono disciplinati i livelli minimi di capacità organizzativa per la relativa iscrizione.

Sono altresì disciplinati il ruolo ed i compiti assegnati agli **operatori volontari** del servizio civile nazionale, che sono i giovani ammessi a svolgere il servizio civile universale a seguito di bandi pubblici di selezione e che svolgono le attività previste nell'ambito dei progetti, nel rispetto di quanto stabilito dal contratto. Viene al contempo istituita la Rappresentanza nazionale degli operatori volontari al fine di assicurare in modo costante il confronto tra Stato e operatori.

Quanto alle modalità di presentazione dei **programmi di intervento**, a seguito di avviso pubblico questi sono presentati da soggetti iscritti all'Albo, e sono approvati dalla Presidenza del Consiglio (alla quale sono trasmessi esclusivamente per via telematica), sentite le regioni interessate. Il decreto con l'elencazione dei programmi è pubblicato sul sito istituzionale.

E' consentito alle regioni, agli enti locali, agli altri enti pubblici territoriali e agli enti di Terzo settore di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati all'Albo, previa approvazione della Presidenza del Consiglio.

Il servizio civile universale può essere svolto **in Italia o all'estero**. In ogni caso, anche i soggetti ammessi a svolgere il servizio civile universale in Italia, possono effettuare un periodo di servizio all'estero entro certi limiti. Sia per i programmi di intervento in Italia sia per quelli all'estero è prevista l'erogazione di contributi finanziari agli enti da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei limiti delle risorse annualmente assegnate al Fondo nazionale per il servizio civile, destinati alla parziale copertura delle spese sostenute per le finalità indicate dal testo.

Quanto ai **requisiti** di partecipazione al servizio civile universale, rimane fermo il requisito anagrafico (età compresa tra 18 e 28 anni) e, oltre ai cittadini italiani, sono ammessi i cittadini degli altri Stati dell'Unione europea nonché – in aderenza con la giurisprudenza costituzionale sul punto – gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Il testo definisce quindi lo **status** di operatore volontario e ne disciplina diritti e doveri, precisando la natura del servizio civile universale. In particolare, la durata è pari a minimo 8 e massimo 12 mesi; è riconosciuto, in capo agli operatori volontari, il diritto-dovere della **formazione**.

Come si sottolinea nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge, presentata prima dell'avvio della riforma di cui sopra, il servizio civile rappresenta la prima e più significativa applicazione della difesa civile non armata e nonviolenta, che tuttavia non ne esaurisce le modalità di espressione. Piuttosto, la difesa civile riguarda un ambito più vasto e richiede, secondo i proponenti, la strutturazione di forme di coordinamento tra vari soggetti istituzionali e l'attivazione di forme di presenza ulteriori rispetto a quelle attivabili nell'ambito del servizio civile.

Articolo 1

L'**articolo 1** definisce fondamento e finalità della difesa civile non armata e nonviolenta, nonché le competenze del Dipartimento da istituire.

Quanto al **fondamento costituzionale**, il **comma 1** riconosce esplicitamente la difesa civile non armata e nonviolenta come una **forma di difesa alternativa a quella militare**, quale strumento di difesa che non comporti l'uso delle armi, in ottemperanza al principio costituzionale del ripudio della guerra, di cui all'[articolo 11 della Costituzione](#), e al fine di favorire l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'[articolo 2 della Costituzione](#), e l'adempimento del dovere di difesa della Patria di cui all'[articolo 52 della Costituzione](#).

In tale modo viene fatto riferimento – in coerenza con l'evoluzione della **giurisprudenza costituzionale** sul punto – ad un'**accezione più ampia** del concetto di **difesa della Patria** che non si esaurisce nella difesa

militare, ma comprende anche attività di impegno sociale.

In proposito, occorre infatti ricordare che la Corte costituzionale, già a partire dalla sentenza n. 164 del 1985, aveva affermato che la previsione contenuta nel primo comma dell'art. 52 della Costituzione, che configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, non si risolvesse soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche adeguate attività di impegno sociale non armato e che pertanto il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto a tale dovere. Se ne evince che il concetto costituzionale di "difesa della Patria" ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare e che accanto alla difesa "militare", può ben dunque collocarsi un'altra forma di difesa, per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione dei già evocati comportamenti di impegno sociale non armato (sentenza n. 228 del 2004 e sentenza n. 431 del 2005).

Valutando la normativa sul servizio civile, considerata forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, la Corte ha inoltre messo in evidenza che il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa (sentenza n. 228 del 2004). In coerenza con tale evoluzione, la Corte ha più volte richiamato la necessità di una lettura dell'art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013 e n. 119 del 2015).

Il comma 2 istituisce il **Dipartimento per la difesa civile non armata e nonviolenta** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

I **dipartimenti** sono strutture generali della Presidenza del Consiglio cui è affidata la cura di aree funzionali omogenee. I Dipartimenti sono articolati in Uffici di livello dirigenziale generale. Accanto ai dipartimenti ci sono gli Uffici autonomi, strutture di livello dirigenziale generale dotate di autonomia funzionale equiparabile a quella dei Dipartimenti. Gli Uffici autonomi sono articolati a loro volta in servizi di livello dirigenziale non generale. Attualmente i Dipartimenti e Uffici di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali sono: Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie; Dipartimento della funzione pubblica; Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale; Dipartimento per le pari opportunità; Dipartimento per le politiche antidroga; Dipartimento per le politiche di coesione; Dipartimento per le politiche europee; Dipartimento per le politiche della famiglia; Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica; Dipartimento della protezione civile; Dipartimento per i rapporti con il Parlamento; Dipartimento per le riforme istituzionali; Ufficio per il programma di Governo; Ufficio per lo sport; Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Prevede inoltre che dal Dipartimento dipendono:

- **i corpi civili di pace**, da impegnare in azioni di pace non governative nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto o nelle aree di emergenza ambientale;

I corpi civili di pace sono stati istituiti, in via sperimentale, dalla legge finanziaria 2014 ([art. 1, co. 253, L. n. 147/2013](#)), per dare ulteriore attuazione ai principi ispiratori del servizio civile nazionale, destinando 3 milioni di euro annui per il triennio 2014-2016 alla formazione di un contingente di 500 giovani da impiegare in azioni di pace non governative in aree di conflitto o a rischio di conflitto, o in caso di emergenze ambientali. L'organizzazione del contingente dei corpi civili di pace è stata disciplinata con [decreto interministeriale 7 maggio 2015](#), ai sensi del quale le attività dei corpi civili di pace sono realizzate dagli enti e dalle organizzazioni del servizio civile in numerosi campi d'azione: sostegno ai processi di democratizzazione; sostegno alle capacità operative e tecniche della società civile locale; monitoraggio del rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario; attività umanitarie; educazione alla pace; sostegno alla popolazione civile che fronteggia emergenze ambientali, nella prevenzione e gestione dei conflitti generati da tali emergenze.

- **l'Istituto di ricerca sulla pace e sul disarmo**, istituito (*rectius*, da istituire) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il **comma 3** assegna al Dipartimento il compito di prevedere **forme di interazione e di collaborazione con alcuni referenti istituzionali** in settori di prossimità con la difesa civile, ossia:

- il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno;
- il Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il **comma 4** istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il **Consiglio nazionale per la difesa civile, non armata e nonviolenta**, a cui affida "compiti paritetici di indirizzo e di confronto", per la cui disciplina si rinvia ad un regolamento emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno.

Con riferimento all'istituzione del Consiglio nazionale, andrebbe valutata l'esigenza di individuare con maggiore determinatezza i compiti assegnati, nonché la composizione del Consiglio. Inoltre, per quanto concerne la fonte a cui la disposizione in esame rinvia, andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento,

sotto un profilo formale, ad un "regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri".

Il **comma 5** attribuisce al Dipartimento per la difesa civile i seguenti compiti:

- difendere la Costituzione, affermando i diritti civili e sociali in essa enunciati, la Repubblica nonché l'indipendenza e la libertà delle istituzioni democratiche del Paese;
- predisporre **piani per la difesa civile non armata e nonviolenta**, coordinarne la loro attuazione, e curare ricerche e sperimentazioni, nonché **forme di attuazione** della difesa civile non armata, comprese la necessaria formazione e l'educazione della popolazione;
- svolgere **attività di ricerca** per la pace, per il disarmo, per la graduale differenziazione produttiva e per la conversione ai fini civili delle industrie nel settore della difesa e la giusta e duratura risoluzione dei conflitti, nonché predisporre studi finalizzati alla graduale sostituzione della difesa armata con quella civile nonviolenta, e provvedere alla formazione del personale appartenente alle sue strutture;
- favorire la **prevenzione dei conflitti armati**, la riconciliazione, la mediazione, la promozione dei diritti umani, la solidarietà internazionale, l'educazione alla pace nel mondo, il dialogo *inter-religioso*, in particolare nelle aree a rischio di conflitto, e in quelle in stato di conflitto nonché nelle situazioni di *post* conflitto;
- **organizzare e dirigere le strutture della difesa civile** non armata e nonviolenta e pianificare e coordinare l'impiego dei mezzi e del personale ad essa assegnati;
- **contrastare le situazioni di degrado** sociale, culturale ed ambientale e difendere l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni cagionati dalle calamità naturali.

Ai sensi del **comma 6**, le attività, l'organizzazione e il funzionamento del Dipartimento e delle sue articolazioni sono disciplinati con "regolamento emanato, ai sensi dell'[articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), e successive modificazioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri", entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

In proposito, si ricorda che l'art. 17, co. 2, L. 400/1988 disciplina i cd. regolamenti di delegificazione, ossia una particolare specie di regolamenti governativi che possono essere adottati per la disciplina di materie non coperte da riserva assoluta di legge, previa espressa autorizzazione legislativa, al fine di trasferirne la disciplina dalla fonte legislativa primaria a quella secondaria. Il medesimo art. 17 detta una disciplina formale per tutti i regolamenti governativi (inclusi quelli di delegificazione), stabilendo che essi sono adottati con **decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato**.

Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di riformulare il testo della disposizione alla luce della normativa richiamata.

Più in generale, si ricorda inoltre che in base alla disciplina vigente, l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio è disciplinato da decreti del Presidente del Consiglio (art. 7, del D.Lgs. n. 303/1999). Sul punto, si rinvia, più diffusamente al paragrafo "Necessità dell'intervento con legge".

Articolo 2

L'**articolo 2** istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il "**Fondo nazionale per la difesa civile non armata e nonviolenta**", destinato a sostenere le spese relative al funzionamento dell'istituendo Dipartimento della difesa civile non armata e nonviolenta. Al riguardo l'articolo in esame precisa che:

1. la dotazione iniziale annua del fondo è pari a 100 milioni di euro. Per gli anni successivi il fondo potrà essere alimentato anche grazie ai contributi volontari di cui al successivo articolo 3 della proposta di legge. Tale articolo consente, infatti, al contribuente la possibilità di destinare una quota pari al 6 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche all'incremento della copertura delle spese per il funzionamento del Dipartimento della difesa civile non armata (cfr. successivo articolo);
2. la dotazione annua del fondo, pari a 100 milioni di euro, potrà essere utilizzata in misura non superiore al 10 per cento per le spese di funzionamento;
3. ai fini della copertura degli oneri del Fondo relativi all'anno 2015 – termine che dovrà evidentemente essere aggiornato alla luce della presumibile data di entrata in vigore del provvedimento – si prevede la riduzione delle spese sostenute dal Ministero della difesa relative all'acquisto di nuovi sistemi d'arma in misura tale da assicurare risparmi pari ad almeno 100 milioni di euro.

In relazione alla formulazione della norma si osserva che la medesima, da un lato, istituisce, in via permanente, il richiamato "Fondo nazionale per la Difesa civile non armata e non violenta", dall'altro lato, dispone una copertura finanziaria pari a 100 milioni di euro per il solo anno 2015 (comma 2) sebbene dalla formulazione della norma sembrerebbe che i contributi volontari integrativi del Fondo previsti per gli anni successivi si aggiungano al contributo annuo di 100 milioni di euro.

Sempre con riferimento alla copertura finanziaria prevista dal comma 2 dell'articolo 2, al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, appare opportuno specificare i programmi di spesa in relazione ai quali

andrebbero realizzate le previste economie di spesa.

Articolo 3

L'articolo 3 dà **facoltà** al **contribuente**, a decorrere dall'anno d'imposta 2015, di scegliere di **destinare**, in sede di **dichiarazione dei redditi**, una **quota pari al 6 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)** – devoluta e liquidata dall'amministrazione finanziaria - alla **difesa civile non armata e non violenta** ai fini all'incremento della copertura delle spese per il funzionamento del Dipartimento e al finanziamento delle attività dei corpi civili di pace e dell'Istituto di ricerca sulla pace e sul Disarmo di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) (**comma 1**).

Il **comma 2** rinvia ad un **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della proposta in esame, la definizione delle **modalità** di esercizio dell'opzione fiscale, in sede di dichiarazione annuale dei redditi ai fini dell'IRPEF, anche prevedendo le dovute modifiche alla **modulistica**, che attualmente consente al contribuente, in sede di dichiarazione dei redditi, la facoltà di scelta di destinazione **dell'otto e del cinque per mille dell'IRPEF**, nonché del **due per mille IRPEF** in favore dei partiti politici.

Si rammenta, infatti, che nell'ordinamento sono attualmente operativi altri istituti analoghi a quello indicato dall'articolo 3 in esame, che consentono al contribuente di scegliere di destinare quota parte della propria IRPEF a specifiche finalità. Le scelte, si rammenta, non sono in alcun modo alternative tra loro e possono, pertanto, essere tutte espresse.

Si tratta, in particolare, dei seguenti istituti:

- **otto per mille IRPEF**, destinato, in base alla scelta effettuata dai contribuenti all'atto della presentazione della dichiarazione annuale dei redditi, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica (articolo 47, secondo comma, legge n. 222/1985). Con successivi interventi normativi, l'opzione del contribuente è stata estesa anche a favore di altre confessioni religiose. La quota dell'otto per mille complessiva è determinata sulla base degli **incassi in conto competenza relativi all'imposta sui redditi delle persone fisiche**, risultanti dal rendiconto generale dello Stato (art. 45, comma 7, legge n. 448/1998). La quota parte dell'otto per mille dell'IRPEF di competenza statale - si ricorda - è finalizzata ad interventi straordinari per la fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali e ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili adibiti all'istruzione scolastica di proprietà pubblica ed è ripartita - di regola - in considerazione delle finalità perseguite dalla legge, con apposito DPCM annuale, in cinque quote uguali per le cinque tipologie di interventi ammesse a contributo;
- **cinque per mille IRPEF**, da destinare ad una serie di finalità di interesse sociale e di ricerca (articolo 2, commi da 4-*novies* a 4-*undecies*, del D.L. n. 40 del 2010). A differenza dell'otto per mille (in cui le somme da corrispondere sono determinate sulla base degli incassi in conto competenza relativi all'IRPEF, come risultanti dal rendiconto generale dello Stato), lo stanziamento del cinque per mille è definito da una specifica autorizzazione legislativa di spesa, disposta in termini di **limite massimo di spesa** stanziato per le finalità cui è diretto il 5 per mille (**500 milioni di euro** annui a partire dal 2015). I contribuenti possono scegliere di destinare una quota pari al cinque per mille della loro IRPEF, nell'ambito di tali risorse complessive, alle seguenti finalità: sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), finanziamento della ricerca scientifica e dell'università, finanziamento della ricerca sanitaria, attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente, sostegno delle associazioni sportive dilettantistiche, finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. La scelta del contribuente concorre proporzionalmente a determinare l'entità spettante a ciascun beneficiario, entro il tetto di spesa legislativamente autorizzato;
- **due per mille IRPEF**, destinato al finanziamento dei **partiti politici** (art. 12 del D.L. 149/2013). Possono beneficiare del contributo i partiti, che ne fanno richiesta, iscritti nel registro nazionale dei partiti politici tenuto dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (art. 4, D.L. 149/2013). Oltre all'iscrizione al registro, per poter accedere al 2 per mille è necessario avere almeno un candidato eletto alla Camera, al Senato o al Parlamento europeo (art. 10, co. 1, lett. *b*), D.L. 149/2013). Sono ammessi anche i partiti, iscritti al registro, che dichiarino di fare riferimento ad un gruppo parlamentare, o ad una componente del gruppo misto, costituito in almeno una Camera; oppure che abbiano partecipato in forma aggregata con altri partiti ad una elezione per il rinnovo della Camera, del Senato o del Parlamento europeo, mediante presentazione congiunta di un contrassegno elettorale, conseguendo almeno un candidato eletto (art. 10, co. 2, D.L. 149/2013). L'elenco dei partiti aventi diritto al beneficio è trasmesso all'Agenzia delle entrate dalla Commissione di garanzia. La scelta deve essere fatta esclusivamente per uno solo dei partiti politici beneficiari ed è effettuata da parte dei contribuenti al momento della dichiarazione annuale dei redditi (ovvero per quelli esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione, mediante la compilazione di una scheda recante l'elenco dei soggetti aventi diritto). Come per il cinque per mille, lo stanziamento di spesa per le finalità cui è destinato il due per mille è definito da una apposita autorizzazione legislativa nell'importo annuale di **25,1 milioni di euro**, come **limite massimo di spesa** (comma 4 dell'art. 12 del D.L. n. 149/2013).

Andrebbe dunque chiarito maggiormente se si intende fare riferimento alla quota del 6 per mille dell'imposta dovuta dallo stesso contribuente in sede di dichiarazione dei redditi che, in conseguenza dell'opzione fiscale, non affluirebbe all'erario ma verrebbe destinata alla finalità prevista dall'articolo in esame. Tale previsione seguirebbe dunque un'impostazione analoga a quella già vigente per il 5 per mille e per il 2 per mille (che prevedono altresì un tetto massimo di spesa ai fini della relativa quantificazione).

In ogni caso, ai fini dell'attuazione della misura in esame, si rileva la necessità di sostituire, al comma 1, il riferimento all'anno d'imposta 2015 con quello relativo all'anno d'imposta 2017, che consentirebbe al contribuente di esercitare la facoltà di destinare il sei per mille IRPEF alla difesa civile non armata e non violenta in sede di dichiarazione annuale dei redditi operata a decorrere dal 2018.

Il comma 3 prevede la **presentazione annuale** alle **Camere** di una dettagliata **relazione** sull'entità e sulle modalità di utilizzazione delle risorse rivenienti dalle opzioni fiscali di cui sopra, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze.

Articolo 4

L'**articolo 4** prevede la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'articolo 3 della proposta di legge che riconosce al contribuente la facoltà di destinare una quota pari al 6 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) all'incremento della copertura delle spese per il funzionamento dell'istituendo Dipartimento per la difesa civile non armata e non violenta e al finanziamento delle attività dei corpi civili di pace e dell'Istituto di ricerca sulla pace e sul Disarmo.

Al riguardo l'articolo 4 individua, ai fini della richiamata copertura finanziaria, i risparmi derivanti dal processo di dismissione degli immobili della difesa e i meccanismi di revisione e di razionalizzazione della spesa pubblica di cui alla missione «Difesa e sicurezza del territorio» dello stato di previsione del Ministro della difesa, secondo le procedure stabilite dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

In proposito si ricorda che sulla base delle vigenti regole contabili (in particolare articolo 17 della legge n.196/2009) le norme – quali l'articolo 4 in esame - poste a copertura di disposizioni onerose devono indicare espressamente l'**ammontare della spesa autorizzata** e le corrispondenti **modalità di copertura**.

All'articolo 4 andrebbero dunque indicati espressamente tali elementi. Si valuti inoltre che la modalità di copertura prevista nel testo non appare riconducibile alla suddetta norma della legge di contabilità, in quanto affida la copertura a future attività del Ministero della difesa per le quali, inoltre, si richiamano alcune procedure della c.d. spending review: quest'ultimo costituisce uno strumento programmatico incorporato ora principalmente nella gestione del bilancio delle amministrazioni pubbliche, le cui risultanze sono verificabili solo a consuntivo.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge è accompagnata dalla relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

L'**organizzazione della Presidenza del Consiglio** dei ministri è disciplinata dalla L. 23 agosto 1988, n. 400 e dal D.Lgs. n. 303/1999, che ne prevedono una articolazione in dipartimenti ed uffici posti alle dipendenze del Segretariato generale, con l'eccezione di quelli che di volta in volta vengono affidati a ministri senza portafoglio: l'assetto interno, peraltro, è variabile, perché il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, può istituire altre unità organizzative per l'esercizio di compiti espressamente previsti dalla legge.

Il D.Lgs. n. 303 del 1999 stabilisce in particolare che il Presidente del Consiglio dei Ministri individua, con propri decreti, le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed indica, per tali strutture e per quelle di cui si avvalgono Ministri o Sottosegretari di Stato da lui delegati, il numero massimo degli Uffici e dei servizi, restando l'organizzazione interna delle strutture medesime affidata alle determinazioni del Segretario generale o dei Ministri e Sottosegretari delegati, secondo le rispettive competenze (art. 7, co. 1, 2 e 3).

Attualmente l'**ordinamento delle strutture generali della Presidenza** è disciplinato dal **DPCM 1° ottobre 2012**, come successivamente modificato.



Sono, in particolare, due i dipartimenti della Presidenza del Consiglio **istituiti con legge** in via permanente e autonoma: il Dipartimento della funzione pubblica e quello per il coordinamento delle politiche comunitarie (ora Dipartimento per le politiche europee), istituiti rispettivamente, dalla legge 29 marzo 1987, n. 93, e dalla legge 16 aprile 1987, n. 183.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale può essere individuato nell'**art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione**, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia "forze armate" ma anche la "**difesa**". Quest'ultima previsione deve essere letta alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che la "difesa della Patria" non si risolvesse soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo **comprendere anche attività di impegno sociale non armato** (sentenza n. 164 del 1985).

Come si evince dalla giurisprudenza costituzionale in materia di "servizio civile" (da ultimo, sentenza n.

119/2015), è lo stesso concetto di «difesa della Patria» ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso dell'apertura a molteplici valori costituzionali. La Corte ha dunque posto in evidenza che il **dovere di difesa della Patria** non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna, ma **può comprendere anche attività di impegno sociale non armato**. Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un'altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale (sentenza n. 228 del 2004 e n. 431 del 2005).

AC0722	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	 CD_difesa