

Revisione dell'impianto sanzionatorio del Prontuario Ispezioni del Servizio Civile Universale

Documento di accompagnamento per il confronto con il Dipartimento

18/02/2026

Il documento propone una revisione dell'impianto sanzionatorio del Prontuario Ispezioni SCU (2017), finalizzata a rafforzare certezza giuridica, proporzionalità e difendibilità amministrativa.

Punti qualificanti:

- recepimento pieno della distinzione normativa tra controllo sulla gestione (art. 20) e verifiche ispettive (art. 22);
- introduzione di una fase correttiva come attuazione ordinaria dell'art. 20, comma 1, d.lgs. 40/2017;
- ricostruzione della progressività sanzionatoria senza automatismi (diffida ≠ revoca);
- coordinamento del procedimento sanzionatorio con principi di buon andamento e proporzionalità;
- allineamento agli standard europei (Corpo Europeo di Solidarietà, Service Civique).

La proposta mantiene l'impianto del Prontuario 2017 ma ne rafforza coerenza sistemica e chiarezza applicativa.

1. Contesto e obiettivo del lavoro
2. Criticità dell'impianto 2017
3. Architettura normativa (artt. 20 e 22 d.lgs. 40/2017)
4. Controllo come presidio sistemico
5. Fase correttiva (fondamento e funzione)
6. Scala sanzionatoria e progressività
7. Coordinamento del procedimento sanzionatorio
8. Allineamento agli standard europei
9. Sintesi conclusiva

PRONTUARIO – Schema operativo

- Premessa
- Sezione 1 – Controllo e verifica
- Sezione 2 – Risultanze e misure conseguenti

1. Contesto e obiettivo del lavoro (1/2)

Il presente documento ricostruisce in forma discorsiva e sistematica il percorso di revisione dell'impianto sanzionatorio del Prontuario Ispezioni del Servizio Civile Universale, a partire dal Prontuario adottato nel 2017.

L'obiettivo del lavoro non è stato quello di indebolire o ridurre il potere di controllo e sanzione dell'Amministrazione, bensì di:

rafforzarne la certezza giuridica;

migliorarne la proporzionalità e difendibilità;

renderlo pienamente coerente con l'architettura normativa introdotta dal decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (artt. 20 e 22);

valorizzare il Servizio Civile Universale come politica pubblica di rilievo costituzionale;

allinearne agli standard europei in materia di programmi di volontariato e solidarietà.

1. Contesto e obiettivo del lavoro (2/2)

Il lavoro è stato sviluppato mantenendo fermo l'impianto del Prontuario 2017 (tipologie di sanzioni, riferimento all'art. 3-bis L. 64/2001, competenze istituzionali), ma riorganizzandone la logica interna alla luce della distinzione legislativa tra:

controllo sulla gestione (art. 20 d.lgs. 40/2017);

verifiche ispettive (art. 22 d.lgs. 40/2017);

regime sanzionatorio (art. 3-bis L. 64/2001).

2. Punto di partenza: criticità dell'impianto 2017

Dall'analisi applicativa del Prontuario 2017 sono emerse alcune criticità strutturali:

sovrapposizione tra irregolarità formali e violazioni sostanziali;

assenza di una fase correttiva formalmente disciplinata;

automatismi sanzionatori (in particolare diffida → revoca);

uso estensivo del concetto di reiterazione;

difficoltà di difesa amministrativa in sede di contenzioso.

Tali elementi hanno prodotto nel tempo un effetto sistemico difensivo, sia per gli enti sia per l'Amministrazione, con aumento del rischio di contenzioso e riduzione della chiarezza applicativa.

3. Chiarimento dell'architettura normativa: distinzione tra controllo e verifica

Il nuovo impianto recepisce in modo espresso la distinzione introdotta dal d.lgs. 40/2017 tra:

controllo sulla gestione (art. 20), finalizzato ad assicurare la legittimità e la regolarità delle procedure di realizzazione dei programmi di intervento;

verifiche ispettive (art. 22), finalizzate ad accertare il rispetto delle norme per la selezione e l'impiego delle operatrici e degli operatori volontari e la corretta realizzazione dei programmi.

L'articolo 20, comma 1, prevede espressamente che, all'esito del controllo sulla gestione, siano adottati eventuali interventi correttivi. L'articolo 22 mantiene fermo il regime sanzionatorio previsto dall'articolo 3-bis della legge 6 marzo 2001, n. 64.

La revisione del Prontuario si limita pertanto a dare piena attuazione alla norma primaria, distinguendo con chiarezza le due funzioni e ricondotte ciascuna al proprio ambito.

4. Scelta di fondo: il controllo come presidio sistemico

Il nuovo impianto assume come principio guida che il controllo sulla gestione e le verifiche ispettive non siano concepiti esclusivamente quali strumenti orientati all'accertamento di responsabilità formali, bensì quali presidi sistemici dell'azione pubblica.

In questa prospettiva, il controllo:

tutela l'interesse pubblico;

tutela i diritti, la sicurezza e la dignità delle operatrici e degli operatori volontari;

verifica la coerenza progettuale;

sostiene il miglioramento continuo della qualità educativa e organizzativa.

L'accertamento delle responsabilità e l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio restano pienamente garantiti nei casi previsti dalla normativa vigente.

5. Introduzione e fondamento normativo della fase correttiva (1/2)

5.1 Fondamento legislativo

L'introduzione della fase correttiva non costituisce innovazione discrezionale, ma attuazione dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, che prevede espressamente l'adozione di interventi correttivi all'esito del controllo sulla gestione.

La fase correttiva è quindi configurata come fase ordinaria e fisiologica del procedimento di controllo, salvo i casi di particolare gravità che rendano necessario l'immediato avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 22.

5.2 Inadempienze non gravi

Sono qualificate come rilievi formali o criticità organizzative le irregolarità che:

non ledono diritti, sicurezza o dignità delle operatrici e degli operatori volontari;

non compromettono gli obiettivi del progetto;

non presentano carattere doloso o sistemico.

5. Introduzione e fondamento normativo della fase correttiva (2/2)

Per tali fattispecie è prevista l'attivazione prioritaria di misure correttive (integrazioni documentali, prescrizioni operative, adeguamenti organizzativi, riformulazioni parziali nel rispetto degli obiettivi approvati).

5.3 Valore procedimentale

La fase correttiva:

non sostituisce il potere sanzionatorio;

ne costituisce il presupposto ordinario nei casi non gravi;

rafforza la motivazione e la proporzionalità degli eventuali provvedimenti successivi;

riduce il rischio di contenzioso e favorisce il buon andamento dell'azione amministrativa.

6. Ricostruzione della scala sanzionatoria (1/2)

Le tipologie di sanzioni previste dal Prontuario 2017 sono state integralmente mantenute, in coerenza con l'articolo 3-bis della legge 6 marzo 2001, n. 64, ma riorganizzate secondo una logica di progressività sostanziale.

6.1 Diffida per iscritto – primo livello

La diffida è applicabile:

dopo il mancato superamento della fase correttiva;

in caso di reiterazione qualificata di inadempienze non gravi.

Essa conserva funzione prevalentemente preventiva e correttiva.

6.2 Revoca dell'approvazione del progetto – secondo livello

La revoca è riservata a violazioni che incidono in modo sostanziale su:

tutela delle operatrici e degli operatori volontari;

correttezza dell'attuazione progettuale;

6. Ricostruzione della scala sanzionatoria (2/2)

L'interdizione colpisce l'affidabilità complessiva dell'ente ed è applicata in presenza di carenze strutturali, organizzative o gestionali di carattere sistemico.

6.4 Cancellazione dall'albo – quarto livello

La cancellazione è riservata a casi eccezionali e incompatibili con la permanenza nel sistema, quali:

gravi violazioni della dignità delle operatrici e degli operatori volontari;

reiterazione di violazioni dopo interdizione.

7. Coerenza con il procedimento sanzionatorio

La disciplina del procedimento sanzionatorio è stata coordinata con il nuovo impianto, prevedendo che:

il procedimento costituisca fase eventuale e successiva al controllo e alla verifica;

sia attivato immediatamente nei casi di particolare gravità;

sia attivato nei casi di mancato adeguamento o reiterazione dopo la fase correttiva;

sia possibile l'archiviazione ove le criticità vengano rimosse nel rispetto dei principi di proporzionalità e buon andamento.

L'impianto rafforza così la coerenza tra art. 20, art. 22 e art. 3-bis, senza introdurre nuove fattispecie sanzionatorie.

8. Allineamento agli standard europei

L'impianto adottato risulta coerente con:

il Corpo Europeo di Solidarietà, che prevede corrective action plan prima di sospensioni o ritiri;

il Service Civique francese, fondato su mise en conformité prima del retrait de l'agrément.

Il nuovo Prontuario traduce tali prassi in disciplina scritta, rafforzando qualità, prevedibilità e trasparenza della regolazione.

9. Sintesi conclusiva

La revisione dell'impianto:

non riduce il controllo;

non indebolisce l'Amministrazione;

applica in modo coerente la distinzione tra controllo sulla gestione e verifiche ispettive prevista dal d.lgs. 40/2017;

rafforza la certezza del diritto e la proporzionalità;

riduce il rischio di contenzioso;

consolida il Servizio Civile Universale come politica pubblica costituzionale.

Il documento costituisce pertanto una base tecnica e giuridicamente solida per il confronto istituzionale con il Dipartimento e per l'eventuale adozione del nuovo Prontuario Ispezioni.

PRONTUARIO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO, VERIFICA E PROCEDIMENTO SANZIONATORIO

(Schema conforme al Prontuario 2017 – integrazioni proposte dalla Consulta SCU)

Il presente Prontuario disciplina, in continuità con quanto approvato con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 22 novembre 2017, le attività di controllo sulla gestione, le verifiche ispettive e l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio nell'ambito del Servizio Civile Universale, ai sensi degli articoli 20 e 22 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, e della normativa vigente, mantenendone e rafforzandone l'impianto strutturale e procedurale.

Il Servizio Civile Universale costituisce una politica pubblica di rilievo costituzionale, finalizzata alla difesa civile non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione alla cittadinanza, alla promozione della pace, della solidarietà e della coesione sociale. In tale quadro, le attività di controllo e verifica rappresentano strumenti essenziali di garanzia pubblica, finalizzati alla tutela dell'interesse generale, dei diritti delle operatrici e degli operatori volontari e alla salvaguardia della qualità dell'attuazione dei programmi e dei progetti.

Il controllo sulla gestione e le verifiche ispettive sono concepiti quali presìdi sistemici dell'azione pubblica, volti a:

assicurare la corretta applicazione della normativa vigente e il permanere dei requisiti di accreditamento degli enti;

garantire il rispetto dei diritti, della sicurezza e della dignità delle operatrici e degli operatori volontari;

verificare la coerenza tra i progetti approvati e le attività effettivamente realizzate;

sostenere il miglioramento continuo della qualità educativa e organizzativa del Servizio Civile Universale.

In presenza di violazioni, tali attività restano strumenti orientati all'accertamento delle responsabilità e all'adozione dei conseguenti provvedimenti, nel rispetto del regime sanzionatorio previsto dall'articolo 3-bis della legge 6 marzo 2001, n. 64.

In coerenza con i principi di buon andamento, imparzialità, proporzionalità e leale collaborazione, le attività di controllo, verifica e l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio sono improntate a criteri di trasparenza, omogeneità applicativa e tracciabilità delle valutazioni, distinguendo chiaramente tra:

irregolarità formali o procedurali;

criticità organizzative o progettuali suscettibili di interventi correttivi;

violazioni gravi lesive dei diritti delle operatrici e degli operatori volontari o dell'integrità del sistema.

Le disposizioni del presente Prontuario sono adottate nel rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni, con particolare riferimento ai principi di legalità, proporzionalità, imparzialità, buon andamento, trasparenza, partecipazione e obbligo di motivazione.

La disciplina delle risultanze, degli interventi correttivi e dell'eventuale esercizio del potere sanzionatorio costituisce modalità organizzativa di attuazione del potere di vigilanza e controllo previsto dalla normativa vigente e non introduce nuove fattispecie sanzionatorie rispetto a quelle stabilite dall'articolo 3-bis della legge 6 marzo 2001, n. 64.

In attuazione dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, il controllo sulla gestione si conclude, ove necessario, con l'adozione di interventi correttivi finalizzati al ripristino della legittimità e regolarità dell'azione amministrativa degli enti. Tali interventi costituiscono fase ordinaria e fisiologica del procedimento di controllo e sono attivati nei casi in cui le irregolarità non incidano direttamente sui diritti, sulla sicurezza o sull'integrità del sistema.

Resta ferma, ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, la possibilità di immediato avvio del procedimento sanzionatorio nei casi di particolare gravità, di incompatibilità con la permanenza nel sistema o di violazioni lesive dei diritti delle operatrici e degli operatori volontari.

Il presente Prontuario, pur mantenendo l'impianto strutturale del documento adottato nel 2017, ne rafforza la coerenza sistemica, la funzione preventiva e correttiva del controllo sulla gestione e la piena conformità al regime sanzionatorio previsto dalla normativa vigente nei casi di accertata gravità, reiterazione o particolare rilevanza delle violazioni.

1.1 Attività di controllo

L'attività di controllo, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, è finalizzata ad accertare la corretta applicazione della normativa vigente in materia di Servizio Civile Universale, con particolare riferimento alla permanenza dei requisiti che hanno determinato l'accreditamento degli enti, nonché alla sussistenza degli elementi essenziali per la corretta gestione dei programmi e dei progetti approvati.

L'attività di controllo è svolta dal Dipartimento e dalle Regioni e Province autonome, secondo le rispettive competenze, nei confronti degli enti di servizio civile accreditati e per i progetti in corso alla data della verifica mediante:

richiesta di documentazione all'ente titolare del progetto;

acquisizione della documentazione presso la sede legale dell'ente o presso le sedi di attuazione dei progetti;

utilizzo dei sistemi informativi in uso all'Amministrazione.

L'elenco della documentazione oggetto di controllo è preventivamente comunicato all'ente interessato. Le attività di controllo sono improntate a criteri di uniformità, trasparenza e imparzialità e tengono conto della dimensione organizzativa dell'ente, della sua articolazione territoriale e della tipologia dei progetti attuati.

Al fine di garantire criteri di parità di trattamento, uniformità applicativa e trasparenza, al termine dei controlli previsti per l'anno di competenza, il Dipartimento pubblica i dati relativi al numero di controlli effettuati, suddivisi per ente e per regione.

Le risultanze dell'attività di controllo possono costituire presupposto per l'avvio di verifiche ispettive ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40.

1.2 Attività di verifica

L'attività di verifica, ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, è finalizzata ad accertare la concreta attuazione dei progetti di Servizio Civile Universale, con riferimento alla consistenza e alle modalità della prestazione svolta dalle operatrici e dagli operatori volontari, al perseguimento degli obiettivi progettuali approvati e al rispetto delle condizioni previste dalla normativa vigente.

L'attività di verifica è svolta dal Dipartimento, anche mediante verifiche ispettive presso le sedi di attuazione dei progetti, avvalendosi del proprio personale e degli strumenti informativi disponibili.

L'attività di verifica può riguardare l'ente titolare, l'ente di accoglienza ovvero entrambi, in relazione ai contenuti oggetto dell'accertamento. All'avvio dell'attività è consegnata apposita lettera di presentazione nella quale sono indicati i contenuti, le modalità e i destinatari della verifica.

L'ente titolare riceve comunque comunicazione dell'avvio delle attività di verifica entro e non oltre il termine di cinque giorni.

1.3 Programmazione delle attività di verifica

Al fine di garantire criteri di parità di trattamento, uniformità applicativa e trasparenza, il Dipartimento predispone annualmente un Piano delle verifiche, che tiene conto, tra l'altro:

del numero dei progetti attivi;

del numero delle operatrici e degli operatori volontari assegnati;

del numero e della dislocazione territoriale delle sedi di attuazione;

di eventuali elementi di rischio emersi in precedenti attività di controllo.

Il Piano delle verifiche è reso pubblico secondo le modalità previste dalla normativa vigente.

Al termine delle verifiche previste per l'anno di competenza, il Dipartimento pubblica i dati relativi al numero di verifiche effettuate, suddivisi per ente e per regione.

1.4 Verifiche su segnalazione

Le attività di verifica possono altresì essere disposte a seguito di irregolarità emerse nell'ambito delle attività di controllo ovvero su segnalazione motivata di soggetti pubblici o privati.

In tali casi, il Dipartimento ne dà informativa all'ente interessato, fatti salvi gli obblighi di riservatezza e tutela della privacy.

2.1 Risultanze dell'attività di controllo

Gli esiti dell'attività di controllo sono portati a conoscenza dell'ente titolare del progetto e dell'ente di accoglienza dal Dipartimento, entro i termini previsti dalla normativa vigente.

Le risultanze dell'attività di controllo possono evidenziare:

la regolare applicazione della normativa e la permanenza dei requisiti di accreditamento;

irregolarità formali o procedurali;

criticità organizzative o gestionali suscettibili di interventi correttivi;

gravi irregolarità che rendano necessario l'avvio di attività di verifica ispettiva.

Unitamente alla comunicazione delle risultanze, possono essere formulate indicazioni di carattere correttivo con l'indicazione del termine per la loro attuazione, ove le criticità riscontrate non assumano carattere di particolare gravità.

2.2 Risultanze dell'attività di verifica

Il Dipartimento trasmette all'ente titolare e all'ente di accoglienza, se interessato dall'attività, la relazione contenente le risultanze dell'attività di verifica, redatta entro trenta giorni dalla conclusione delle attività ispettive.

Qualora dall'attività di verifica emerga la mancata osservanza di uno o più obblighi posti a carico dell'ente, le risultanze sono valutate ai fini dell'attivazione delle misure correttive di cui al successivo paragrafo 2.4 ovvero, nei casi di particolare gravità, dell'avvio del procedimento sanzionatorio di cui al paragrafo 5.

2.3 Classificazione delle risultanze e misure conseguenti

Al fine di garantire proporzionalità, omogeneità applicativa e trasparenza, le risultanze delle attività di controllo e verifica sono classificate nelle seguenti categorie:

Rilievi formali: irregolarità di carattere documentale o procedurale che non incidono sui diritti delle operatrici e degli operatori volontari, sulla sicurezza o sulla sostanza delle attività progettuali.

Criticità organizzative o progettuali: scostamenti rispetto al progetto approvato o carenze organizzative che, pur non configurando violazioni gravi, richiedono interventi correttivi per garantire la qualità, la regolarità e la coerenza dell'esperienza di Servizio Civile Universale.

Violazioni gravi: condotte od omissioni che ledono i diritti, la sicurezza o la dignità delle operatrici e degli operatori volontari, determinano un uso improprio delle risorse pubbliche o compromettono la coerenza delle attività con le finalità del Servizio Civile Universale.

La classificazione delle risultanze è effettuata nel rispetto del principio di proporzionalità e della distinzione tra controllo gestionale e verifica ispettiva prevista dagli articoli 20 e 22 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40.

2.4 Attivazione delle misure correttive

In presenza di rilievi formali o di criticità organizzative o progettuali, il Dipartimento attiva prioritariamente misure correttive, assegnando all'ente un termine di 30 giorni per l'adeguamento o per la presentazione di controdeduzioni motivate.

Le misure correttive possono consistere, singolarmente o in combinazione, in:

richieste di integrazione o regolarizzazione documentale;

prescrizioni operative finalizzate all'adeguamento delle procedure;

c) indicazioni correttive sull'organizzazione delle attività o sulla gestione delle operatrici e degli operatori volontari;

riformulazione parziale delle modalità attuative del progetto, nel rispetto degli obiettivi approvati.

2.5 Esito della fase correttiva

Decorso il termine assegnato, il Dipartimento valuta gli esiti degli interventi correttivi e ne dà comunicazione all'ente, attestando:

l'avvenuto superamento delle criticità;

la necessità di ulteriori adeguamenti;

ovvero, in caso di mancato adeguamento, reiterazione o aggravamento delle irregolarità, l'avvio del procedimento sanzionatorio.

La positiva conclusione della fase correttiva è valutata ai fini della determinazione finale, in coerenza con i principi di proporzionalità e gradualità dell'azione amministrativa e del buon andamento.

Hanno contribuito al presente documento:

Anci - Cnesc - Csev - CSV Net - Forum Nazionale Servizio Civile - Rappresentanza OO.VV. - Anpas - ASC Aps Ets - Confcooperative – Csv Abruzzo - Fondazione Amesci – Misericordie - Mosaico.

Grazie

Hanno contribuito al presente documento:

Anci – Cnesc – Csev – CSV Net – Forum Nazionale Servizio Civile – Rappresentanza OO.VV. – Anpas – ASC Aps Ets –
Confcooperative – Csv Abruzzo – Fondazione Amesci – Misericordie – Mosaico.