

**Il servizio civile tra Stato e Regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione**

di *Emanuele Rossi*

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni")

1. Con la sentenza n. 431/2005, la Corte torna sui profili di costituzionalità della disciplina in materia di servizio civile volontario, con specifico riguardo al riparto di competenza tra Stato e Regioni, e ribadisce principi già affermati nella precedente pronuncia n. 228/2004 (ed anche, seppure in misura ridotta, nella sentenza n. 229/2004). Tale riaffermazione è peraltro significativa, perché se nelle precedenti decisioni alcuni aspetti erano stati affermati mediante *obiter dicta* (specie il tema della competenza delle Regioni ad istituire un servizio civile regionale, che non aveva potuto essere affrontato espressamente a causa di un maldestro comportamento processuale del soggetto ricorrente), con la presente pronuncia invece gli stessi temi sono ribaditi ed entrano pertanto nell'ambito dei precedenti acquisiti.

Sinteticamente, i punti ormai fermi della giurisprudenza della Corte risultano essere i seguenti:

lo Stato ha competenza legislativa ad intervenire nella disciplina del servizio civile nazionale perché questo rientra nell'ambito della "difesa della Patria": concetto quest'ultimo che ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare, e che l'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, riserva alla legislazione esclusiva dello Stato;

e tuttavia anche le Regioni hanno competenze riguardo al medesimo servizio (si precisa: *nazionale*), giacché non "tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadono nell'area della potestà legislativa statale". La linea di confine tra ciò che spetta alla competenza statale e ciò che è di spettanza regionale è individuata dalla Corte nella distinzione tra la "disciplina dei *profili organizzativi e procedurali* del servizio", di competenza statale, e "lo svolgimento di *attività* che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente" (corsivi aggiunti);

le Regioni, dunque, hanno competenza *legislativa* nell'ambito della disciplina del servizio civile *nazionale*: apertamente la Corte afferma che la disciplina degli ultimi aspetti indicati spetta "alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso";

inoltre, le Regioni hanno un'ulteriore possibilità: quella, se lo ritengono, di istituire e disciplinare un servizio civile *regionale*, distinto e non alternativo rispetto a quello nazionale. Anche in questo caso la Corte individua la linea di confine tra i due servizi: mentre quello nazionale è finalizzato (prioritariamente) alla difesa della Patria, quello regionale può essere invece istituito e promosso per il perseguimento "dell'ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione".

2. Possiamo trarre, dai punti indicati, alcune brevi ed iniziali considerazioni.

Le Regioni, intanto, devono intervenire, con proprie leggi, per disciplinare gli aspetti di propria competenza del servizio civile nazionale. Se infatti, nelle occasioni richiamate, la Corte ha confermato la validità e la persistente effettività dell'impianto realizzato dal legislatore statale con la legge n. 64/2001 come attuata dal d.lgs. n. 77/2002, va ricordato come tale disciplina contenga ampi rinvii alla legislazione regionale, ed anzi la sua effettiva attuazione può realizzarsi soltanto attraverso un'opera del legislatore regionale finalizzata a disciplinare numerosi aspetti che la legge nazionale demanda espressamente alle regioni. Ci si potrebbe domandare di quale tipo di competenza regionale si tratti, dato che sicuramente non è concorrente né tantomeno esclusiva (anzi trattasi, come detto, di materia riservata alla competenza esclusiva statale); potrebbe parlarsi di potestà di attuazione (come sembra far intendere la stessa Corte, là dove inquadra le disposizioni legislative regionali riferite al servizio civile nazionale come operanti "in una logica attuativa della disciplina recata dal d.lgs. n. 77/2002"), se non che la riforma del Titolo V l'avrebbe eliminata. Come ricondurre a

razionalità (e costituzionalità) il problema?

Se si è ben compresa la prospettiva della Corte, si dovrebbe ritenere che al servizio civile si debba applicare quel criterio della prevalenza già adottato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al riparto di competenze tra Stato e regioni (tra le altre, si v. la sentenza n. 370/2003): in sostanza, la disciplina è statale in quanto prevalente in essa è la componente relativa alla "difesa della Patria", ma nella parte in cui tale servizio inerisca a materie di competenza regionale e ad aspetti comunque rimessi a quest'ultima potestà legislativa, spetta a questa "integrare" (o, meglio, disciplinare quanto di propria competenza relativamente al)la regolamentazione nazionale. Il risultato, in sostanza, è quello della potestà attuativa, ma il percorso logico è diverso.

Ma al di là di tali profili, peraltro meritevoli di considerazione e sui quali non voglio soffermarmi in questa sede, non vi è dubbio che secondo la Corte le Regioni devono intervenire con proprie leggi in una materia che comunque rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e quando ciò è avvenuto tali leggi non sono state censurate per incompetenza.

In particolare gli aspetti che -sulla base della presente pronuncia- spetta alla legislazione regionale normare riguardano una serie consistente di profili.

In primo luogo, la possibile definizione di criteri mediante i quali orientare "lo sviluppo delle iniziative attinenti al servizio civile nazionale da svolgersi sul territorio regionale o provinciale in senso conforme alle linee di indirizzo seguite dalle stesse nei vari settori interessati all'attuazione dei progetti". In sostanza, secondo il ragionamento implicitamente seguito dalla Corte, se spetta alla Regione la programmazione di tutti gli interventi sociali inerenti un ambito di propria competenza, il servizio civile non può rimanere fuori da tale programmazione, ma deve in essa inserirsi ed esserne coerente attuazione.

In secondo luogo, la Regione può stabilire ordini di priorità e criteri ulteriori cui attenersi (da parte della stessa Regione) nella approvazione dei progetti di servizio civile che debbano essere svolti nel territorio di propria competenza, con l'unico limite che tali criteri siano specificativi e quindi non alternativi a quelli definiti a livello nazionale. In ordine ai medesimi progetti la Regione può anche stabilire l'emanazione di un bando regionale, purché esso si riferisca esclusivamente ai progetti approvati a livello nazionale e non si riferisca al numero massimo di giovani che possono essere ammessi (perché questo è stabilito dal livello nazionale).

Ancora, non esula dalle competenze regionali la definizione delle modalità mediante le quali le stesse regioni dovranno svolgere attività di monitoraggio, di controllo e di verifica in ordine all'attuazione dei progetti.

Le Regioni possono poi intervenire nella definizione dei contenuti della formazione che deve essere svolta dalle stesse nei confronti dei giovani che svolgono il servizio civile nazionale: in particolare, fermo restando il necessario rispetto dei "contenuti base" stabiliti a livello nazionale, la regione può "arricchire i contenuti della formazione in quei settori in cui essa esercita la propria competenza legislativa".

Ancora, le regioni possono, con riguardo all'iscrizione all'albo degli enti che possono presentare progetti di servizio civile nazionale, prevedere in essi l'iscrizione, oltre che dei soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla normativa statale, anche delle sedi locali e delle organizzazioni iscritte all'albo nazionale, con possibilità di prevedere un'unica iscrizione per un ente nazionale che abbia più sedi nel territorio regionale.

A questi aspetti, cui fa esplicito riferimento la pronuncia della Corte nel respingere le relative questioni di costituzionalità, devono poi aggiungersi altri profili, oggetto dell'intervento legislativo dei due enti cui si riferisce la presente pronuncia (Regione Marche e Provincia di Bolzano) e di quello cui era riferita la sentenza n. 228/2004 (Regione Emilia-Romagna) e sui quali il Governo non ha ravvisato alcun dubbio di costituzionalità. Tra questi vanno segnalati l'istituzione, la tenuta e l'aggiornamento degli Albi degli enti, oltre al problema specifico sopra indicato (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 77), prevedendo l'istituzione di un albo regionale nel quale possano iscriversi gli enti che svolgono la loro attività esclusivamente in ambito regionale ed in possesso dei requisiti previsti dalla normativa statale; le modalità di espressione del parere sull'approvazione dei progetti di rilevanza nazionale approvati dall'Ufficio nazionale (art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 77); l'esame e l'approvazione dei progetti presentati dagli enti "che svolgono attività nell'ambito delle competenze regionali o delle province autonome sul loro territorio, avendo cura di comunicare all'Ufficio nazionale, in ordine di priorità, i progetti approvati" (art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 77); le modalità ed i criteri per l'approvazione dei "contratti per il servizio civile nazionale" riferiti ai progetti di livello regionale, (art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 77); la definizione dei criteri e delle modalità per l'organizzazione di corsi di formazione per i giovani in servizio civile (art. 11,

comma 3, del d.lgs. n. 77) e per le attività di informazione sul servizio civile nazionale (art. 4, comma 2, lett. b, del d.lgs. n. 77); nonché la predisposizione di misure per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 77).

Ciò che le regioni non possono invece fare, sempre con riguardo al servizio civile nazionale, è di modificare la durata del servizio stesso (che deve essere di dodici mesi per tutti, salvo le eccezioni previste dalla normativa nazionale), come pure è ad esse preclusa la possibilità di sostituirsi allo Stato nell'approvazione dei progetti nazionali, o nel dettare criteri per la verifica dei progetti o per la formazione dei giovani in contrasto con quanto stabilito a livello nazionale. Le Regioni non possono neppure prevedere l'attribuzione di crediti formativi per la formazione universitaria e professionale al fine dell'incentivazione del servizio civile nazionale, né possono stabilire criteri (ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale) per l'iscrizione all'albo regionale degli enti nazionali che intendono presentare progetti operanti in ambito regionale.

All'interno di tale quadro, ormai delineato con una certa approssimazione, le Regioni sono dunque chiamate ad intervenire in una logica di leale collaborazione, e siccome dal 1° gennaio scorso il d.lgs. n. 77/2002 è finalmente entrato in vigore, la mancanza di leggi regionali sul punto (a parte quelle dell'Emilia-Romagna e le due oggetto di impugnazione nei ricorso oggetto della presente pronuncia) getta non poche ombre sia sulla capacità delle regioni di cogliere le opportunità che vengono loro offerte, sia sulle sorti del servizio civile nazionale.

3. Come detto, oltre all'attuazione della legge sul servizio civile *nazionale* la Corte ha sancito la possibilità per le Regioni, se lo ritengono, di istituire e disciplinare un (proprio) servizio civile regionale: in tal caso siamo nell'ambito -come detto- delle opportunità e non della necessità. In sostanza, se non si provvede ad istituire un servizio civile regionale, per i cittadini della Regione che non intende attivarsi rimarrà soltanto la possibilità di svolgere quello nazionale, e le Regioni potranno comunque utilizzare e valorizzare quest'ultimo.

Qualora una Regione si orientasse tuttavia nel senso dell'istituzione (come hanno fatto tutte e tre le Regioni che sin qui hanno disciplinato la materia), il punto critico mi pare costituito dalla necessità, che non può essere elusa, di prendere sul serio, ancora in una logica di leale collaborazione, la distinzione operata dalla Corte tra servizio civile nazionale come finalizzato alla difesa della Patria, e servizio civile regionale finalizzato al perseguimento di istanze solidaristiche. Non si tratta, in verità, di un compito facile, perché se da tempo la dottrina ritiene che il dovere di difesa deve essere letto nell'ambito del principio di solidarietà, la stessa Corte ha affermato che una logica di solidarietà non è estranea alla nozione (da essa stessa sostenuta) di difesa della Patria, essendo questa realizzabile attraverso "comportamenti di impegno sociale non armato" ed essendo la nozione di "Patria" non più riferita al territorio dello Stato ed alla tutela dei suoi confini esterni, ma corrispondente ai valori comuni e fondanti il nostro ordinamento. E tuttavia su questo difficile criterio occorrerebbe provare a muoversi, salvo valutare, alla prova dei fatti, che in realtà quella distinzione è difficilmente realizzabile.

Il tentativo indicato dovrebbe comunque essere esperito da parte di entrambi i livelli di interesse: per lo Stato, si dovrebbero realizzare e finanziare progetti di servizio civile che abbiano un -più o meno evidente, ma comunque certo- riferimento alla difesa della Patria; per le Regioni, si dovrebbe operare perché il servizio civile regionale sia complementare e non sovrapponibile a quello statale e ne valorizzi le istanze solidaristiche. In sostanza, e detto in altri termini, non sembrerebbe possibile che lo Stato e le Regioni organizzino un servizio civile che faccia le stesse cose, perché se così avvenisse ciò dovrebbe significare che uno dei due livelli esorbita dall'ambito delle finalità che la Corte ha voluto tenere distinte. Ed allora non si potrebbe (ragionevolmente) affermare che una proposta di impiego dei giovani possa essere catalogata come "difesa della Patria" se veicolata tramite l'Ufficio nazionale del servizio civile ed all'interno di un progetto "nazionale", e "solidarietà sociale" se realizzata attraverso uno degli uffici regionali del servizio civile regionale e classificata come progetto "regionale". Realizzare concretamente questa distinzione, come detto, pare un'operazione tutt'altro che semplice: allo Stato, e per esso all'Ufficio nazionale spetta la prima mossa e dare l'esempio, nel momento di approvazione dei prossimi progetti nazionali.

Nella disciplina del servizio civile regionale, poi, la Corte afferma che le Regioni hanno "competenza piena", cioè dovranno regolare tutti gli aspetti, organizzativi e procedurali, necessari a far funzionare questa attività, con particolare attenzione ai diritti e ai doveri dei soggetti coinvolti. E che soprattutto dovranno stanziare per tale attività i fondi necessari, perché quelli trasferiti dal Governo nazionale alle regioni potranno da queste essere utilizzati esclusivamente per le finalità previste dalla legge: vale a dire per attività di informazione e formazione (art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 77/2002), mentre all'"assegnazione" da riservare ai giovani ogni regione dovrà far fronte con fondi propri.

Tutto ciò pone un ulteriore problema, che alla prova dei fatti risulterà di non agevole soluzione. Si potrebbe infatti verificare la situazione in base alla quale il trattamento (non solo economico) dei giovani che svolgono il servizio civile regionale risulti diverso (vale a dire migliore o peggiore a seconda dei casi e delle regioni) rispetto a quello nazionale. Ciò potrebbe comportare problemi di applicazione del principio di eguaglianza e di parità di trattamento tra situazioni analoghe: problemi cui si dovrebbe dare risposta in relazione alla diversità ovvero alla analogia delle situazioni affrontate, mediante una non semplice applicazione del canone di ragionevolezza.

Su cui v. P. VERONESI, *Le riforme avanzano, le "etichette" restano. La materia <<difesa>> dopo la legge cost. n. 1/2003*, in *Le Regioni*, 2004, 1385 ss.; V. CASAMASSIMA, *La sentenza n. 228 del 2004: il servizio civile resta statale*, in *Giur. cost.*, 2004, 2418 ss.; F. DAL CANTO, *Il servizio civile volontario come difesa della Patria*, in *Foro it.*, 2004, I, 2959ss.

Relativamente al ricorso risolto con la sentenza n. 229/2004, infatti, l'atto di impugnazione riguardava alcune disposizioni molto puntuali della legge approvata dalla Regione Emilia-Romagna, aventi ad oggetto l'applicabilità della normativa in esame alle ipotesi di ripristino dell'obbligatorietà del servizio militare e di conseguenza dell'obiezione di coscienza. Attraverso la presentazione di una memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato aveva tuttavia comunicato alla Corte che "secondo il Governo l'impugnativa dovrebbe considerarsi aver investito l'intero impianto della legge", dal momento che "la limitazione dei motivi di impugnazione agli aspetti relativi all'obiezione di coscienza sarebbe solo formale e apparente, sottendendo, invece, il motivo di fondo della rivendicazione della competenza statale in materia di servizio civile nazionale". Ovviamente, la Corte non ha potuto prendere in considerazione detta censura, essendo l'oggetto del giudizio delimitato dall'atto introduttivo.

Il cui art. 2 attribuisce allo Stato la cura, in ambito nazionale, dell'"organizzazione, attuazione e svolgimento" del servizio civile nazionale, mentre alle Regioni sono demandate le competenze riguardanti "l'attuazione degli interventi di servizio civile secondo le rispettive competenze". Sul disegno sotteso al d.lgs. v. V. CASAMASSIMA, *Servizio civile nazionale e competenze regionali*, in E. ROSSI (cur.), *Diritti di cittadinanza e nuovo welfare della Toscana*, Padova, 2004, 285 ss.

In termini leggermente diversi, ma analoghi quanto a risultati, cfr. V. CASAMASSIMA, *La sentenza n. 228 del 2004*, cit., 2424, il quale nota "come all'interno di quella che viene definita attuazione debba considerarsi ricompreso anche un canale di esercizio di competenze regionali in materia di servizio civile, quanto meno in virtù dell'applicazione del principio di legalità".

Al riguardo occorre ricordare che l'art. 6 del d.lgs. n. 77/2002 stabilisce che "le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano esaminano ed approvano i progetti presentati dagli enti ed organizzazioni che svolgono attività nell'ambito delle competenze regionali o delle province autonome sul loro territorio, avendo cura di comunicare all'Ufficio nazionale, in ordine di priorità, i progetti approvati".

Sul punto va ricordato che il d.lgs. n. 77/2002 stabilisce, all'art. 6 comma 6, che "L'Ufficio nazionale e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano curano, nell'ambito delle rispettive competenze, il monitoraggio, il controllo e la verifica dell'attuazione dei progetti": singolare risulta pertanto l'impugnativa governativa che lamentava l'esercizio da parte della provincia di Bolzano di una competenza che la legge statale le attribuisce. Siccome tuttavia questa osservazione potrebbe essere svolta anche per altri profili della legislazione statale, si potrebbe dedurre che con l'impugnazione delle leggi di Bolzano e delle Marche il Governo intendesse contestare le scelte dello stesso legislatore statale: posizione in verità assai bizzarra e comunque inappropriata.

In ordine a tali aspetti v., da ultimo, Fondazione "E. Zancan", *La formazione e la promozione del servizio civile nazionale da parte degli enti gestori e delle Regioni*, in *Studi Zancan*, 2005, n. 5, 11 ss.

Su tali profili cfr. V. CASAMASSIMA - P. CONSORTI - F. DAL CANTO - E. ROSSI, *Quale legislazione regionale per il servizio civile?*, in *Studi Zancan*, 2005, n. 2, 9 ss.

Essendo stato il termine iniziale del 1° giugno 2004 prorogato prima dall'art. 12 del d.l. 24 dicembre 2003 n. 355 e poi dall'art. 2 del d.l. 9 novembre 2004 n. 266.

In tal senso v. la preoccupazione espressa dal vice Direttore dell'Ufficio nazionale per il servizio civile R. MARINO, *La situazione del servizio civile nazionale*, in *Studi Zancan*, 2005, n. 5, 36, per il quale "l'assenza di legislazione regionale

fa sorgere qualche dubbio sull'effettiva capacità delle Regioni di assumere le competenze loro spettanti".

Diversamente sembra ritenere P. CONSORTI, *Dal "vecchio" al "nuovo" servizio civile: profili giuridici*, in P. CONSORTI (cur.), *Senza armi per la pace. Profili e prospettive del "nuovo" servizio civile*, Pisa, 2003, 57 ss., secondo il quale "in una più larga prospettiva pacifista e nonviolenta l'istituzione del servizio civile non sembra discendere dal dovere di difesa della Patria, ma dal dovere di solidarietà proposto nell'art. 2 della Costituzione", sì che esso "rappresenta una forma di realizzazione del principio di solidarietà e del principio laburista" (pag. 61). Per una riconsiderazione di tale impostazione alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale cfr., dello stesso A., *Il servizio civile volontario come forma di difesa della Patria. Fra Stato e Regioni*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*.

V. già G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri fondamentali*, Milano, 1967, 29 ss. Per una completa ed efficace ricostruzione dell'evoluzione del concetto di difesa della Patria nel nostro ordinamento v. F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere di difesa della patria, dalla guerra contro l'aggressore alla solidarietà sociale*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 263 ss.

Anzi, espressamente la sentenza n. 228/2004 afferma che "il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà". Nel senso che la difesa della Patria sia concetto interno e ricompreso nel principio di solidarietà v. già G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 29 ss.; nonché, da ultimo, F. DAL CANTO, *Il servizio civile volontario*, cit., 2962.

Anche la disciplina del servizio civile regionale sarà soggetta a molti di quei limiti che erano stati ritenuti vincoli per la legislazione regionale, ad evitare il rischio, ad esempio, che il servizio civile rappresenti una illegittima allocazione di forza lavoro ad un prezzo inferiore a quello di mercato ovvero ad una illegittima sostituzione degli apparati amministrativi nell'esercizio di funzioni pubbliche obbligatorie per legge: in tal senso, con riguardo alla legislazione nazionale, v. M. CECCHETTI - G. L. CONTI, *Profili soggettivi del servizio civile: i soggetti coinvolti, le modalità di accesso, i requisiti di ammissione e la durata del servizio*, in E. ROSSI - F. DAL CANTO (cur.), *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla legge n. 64/2001 ai decreti attuativi*, Padova, 2002, 63.

Sui problemi connessi alla definizione del trattamento giuridico dei giovani in servizio civile cfr. M. OLIVETTI, *Profili soggettivi del servizio civile: il trattamento giuridico ed economico dei soggetti, gli incentivi e i benefici*, in E. ROSSI - F. DAL CANTO (cur.), *Le prospettive*, cit., 65 ss.