

Le riforme avanzano, le "etichette" restano. La materia <<difesa>> dopo la legge cost. n. 1/2003

(nota a Corte cost. n. 228/2004)

di Paolo Veronesi

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2004)

1. La sentenza n. 228/2004 costituisce l'ennesima puntata di quel processo di progressiva messa a fuoco delle materie elencate (o implicitamente evocate) all'art. 117, commi 2, 3 e 4 Cost., del quale - sia detto per inciso - non è ben chiaro se sarà mai pronunciata la parola "fine".

L'oggetto del contendere è piuttosto nitido. La Provincia autonoma di Trento - ma il tenore delle sue argomentazioni coinvolge anche le Regioni ordinarie - dubita della legittimità costituzionale di un'ampia serie di disposizioni (contenute nella legge n. 64/2001 e nel d. legisl. n. 77/2002) concernenti aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale. La premessa delle censure risiede nel fatto che la stessa organizzazione di detto servizio non potrebbe più essere ascritta alla materia <<difesa>> - menzionata nell'elenco di cui alla potestà legislativa esclusiva dello Stato [art. 117, comma 2, lett. d)] - bensì alla <<tutela del lavoro>>, prevista al comma 3 (competenza bipartita). Conferma di ciò si trarrebbe dal fatto che l'organizzazione del servizio civile, disciplinata dal d. legisl. n. 77/2002, non avrebbe più - essendo questo ormai volontario - alcun collegamento con la prestazione militare, la quale, dal canto suo, ha a sua volta perduto i caratteri dell'obbligatorietà. Da qui la conclusione per cui allo Stato spetterebbe porre soltanto le norme di principio del servizio civile sostitutivo di quello militare, rimanendo invece alle Province autonome (e alle Regioni) la disciplina delle concrete attività nelle quali il "servizio-lavoro" si traduce.

2. Il problema che si trova a dover sciogliere la Corte è dunque il seguente: il servizio civile nazionale rientra nella materia <<difesa>> (art. 117, comma 2) o costituisce ormai espressione dell'"etichetta" <<lavoro>> (art. 117, comma 3, Cost.)?

La materia <<difesa>> è senz'altro una di quelle di più alto lignaggio e di lunga frequentazione. La Corte ha avuto modo di esprimersi su di essa in più occasioni, giungendo ad approdi che - com'era prevedibile - motivatamente riafferma nella circostanza. La materia in oggetto, essa precisa, si ricollega all'immodificato art. 52 Cost., nel quale la <<difesa della Patria>> viene qualificata <<sacro dovere del cittadino>>: unico luogo costituzionale in cui - in senso, non a caso, traslato - si ha un richiamo all'idea di "sacralità". Tale dovere, poi, non necessariamente si risolve in un impegno armato, potendo anzi tradursi, appunto, anche in <<attività di impegno sociale>>. Essa insomma ribadisce quanto aveva già precisato con nettezza nelle sentenze n. 164/1985, n. 470/1989 (in cui si è sostanzialmente parificata la durata del servizio civile e di quello militare) e n. 172/1995 (ove la dilatazione del concetto si fa ancora più evidente, coinvolgendo addirittura gli apolidi).

A favore dell'approccio della Corte sta, del resto, la circostanza che l'art. 52, comma 1, non menzioni la difesa armata o in armi. Tali richiami si ritrovano invece al comma 2, il quale è appunto finalizzato alla sola difesa armata (cui erano tenuti, prima della riforma, i cittadini maschi, ultradiciottenni, non rientranti nei casi di dispensa). Gli altri soggetti (donne comprese) non hanno mai avuto l'obbligo di difendere la patria attraverso prestazioni di carattere militare, benché fossero (e siano) comunque destinatari del dovere di cui al comma 1. Per costoro è inevitabile che ci si debba riferire ad attività di "difesa non armata" della patria: solo in questa prospettiva essa può infatti venire attuata da "tutti" e non solo da coloro che sanno usare le armi e non denunciano remore al riguardo.

Così ricostruita, la "dizione" di cui all'art. 117, comma 2, lett. d), ben può costituire l'ombrello con il quale proteggere non solo la disciplina del nuovo servizio militare (specificamente richiamato dal comma 2 dell'art. 52) bensì anche quella del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64/2001 e al d. legisl. n. 77/2002.

Insomma, il dovere di difesa contemplato all'art. 52, comma 1, rimane comunque vigente per tutti e potrebbe tornare comodo a seguito dell'invasione del suolo nazionale ovvero dell'esplosione o del riacutizzarsi di una particolare piaga sociale o in presenza di precise calamità. A questo si affiancano però quelle peculiari scelte individuali riconducibili al servizio militare e civile. A tal proposito, l'art. 52, comma 2, sancisce l'obbligatorietà del servizio militare

<<nei limiti e modi stabiliti dalla legge>>. Ben può, dunque, la legge - a sua ragionevole discrezione - stabilire l'obbligatorietà del servizio militare in casi specifici, ma non in perpetuo. E lo stesso può dirsi con riguardo al servizio civile, attraverso il quale il singolo sceglie di dare una peculiare concretezza - secondo le modalità stabilite dal legislatore - al dovere altrimenti "ampio" e "intermittente" di cui all'art. 52, comma 1; tale attività costituisce infatti l'oggetto di una scelta volontaria la quale poggia anche sugli artt. 2 e 4 Cost., eppure - a differenza del generico dovere di difendere la patria, che coinvolge tutto e tutti - in questo caso è certo individuale la scelta iniziale del giovane, ma <<il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, contenuta in larga parte nel d. legisl. n. 77/2004, che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva e organizzata>>. Simile è il caso del servizio militare; anche questo costituisce ormai una forma di adempimento volontario (ma assai formalizzato) del dovere di difendere la patria. Esso poggia però - in via principale - sull'art. 52, comma 2, Cost. (e - anche qui - senza mettere in crisi il ben più generico ma pregnante dovere di cui al comma 1).

La scelta (legislativa) di rendere facoltativo l'uno e l'altro non cambia perciò di molto il quadro: è un'opzione del legislatore, la quale potrebbe, peraltro, essere rivista, ripristinandosi l'obbligatorietà dei due servizi in occasione di guerre o di gravi crisi interne o internazionali (come suggerito dall'art. 14, d. legisl. n. 77).

E' poi assai significativo - a questo riguardo - che, all'art. 117, comma 2, lett. d), si menzioni non solo la <<difesa>> ma anche la disciplina delle <<Forze armate>>, così ripetendo la stessa successione dei commi 1 e 2 dell'art. 52 Cost.: come la prima di certo si stende - per i motivi già detti - sul servizio civile (oltre che su quello militare), tanto la seconda è chiaramente protesa a disegnare un presupposto essenziale alla difesa armata dello Stato. Nulla di strano, perciò, se - pur avendo radice comune nel dovere di difesa della patria (diversamente calibrato nel primo e nel secondo comma dell'art. 52 Cost.) - tali due strade seguano poi tracciati diversi, anche con riguardo alle eventuali competenze da riconoscersi alle Regioni (che, nel caso delle <<Forze armate>>, sono verosimilmente pari a zero, ma non così per le attività in cui può concretarsi il servizio civile).

Seguendo questa prospettiva, si comprende come non sia possibile - nella logica della Corte - esautorare lo Stato dalle sue competenze in materia di <<difesa>>, né affermare che il servizio civile nazionale sia il puro e semplice <<lavoro>> di cui alla competenza bipartita. In esso, insomma, si reperisce un nucleo di <<esigenze unitarie non suscettibili di frazionamento e di localizzazione territoriale>>, il quale si traduce nell'esigenza di curare <<un interesse non frazionabile Regione per Regione>>, riconosciuto mediante il richiamo testuale (assai carico di retaggi) di cui all'art. 117, comma 2, lett. d).

3. La disciplina statale della materia <<difesa>>, insomma, ha le carte in regola per imporsi, in dosi opportune e con diverse prospettive (a seconda che ci si riferisca a quella militare o civile), sulle competenze regionali. Lo svolgersi *in concreto* del servizio civile nazionale (i cui profili organizzativi e procedurali sono senz'altro riconducibili alla già delineata nozione di <<difesa>>, oltre che strumentali alla realizzazione di un quadro comune ed eguale sul territorio della Repubblica) può poi dispiegarsi, a seconda dei casi, in ambiti assegnati alla legislazione dello Stato, delle Regioni o delle Province autonome. Qui riemergono dunque, se rilevanti, le competenze degli enti substatali (e, *in primis*, quelle legislative delle Regioni). La Corte lo afferma con nettezza, utilizzando sostanzialmente i canoni delle interpretative di rigetto: le norme di cui all'art. 7, commi 2 e 4, legge n. 64, vanno infatti intese nel senso che l'Ufficio nazionale per il servizio civile e le sue strutture periferiche <<assicurano l'osservanza delle specifiche regole proprie del servizio, senza ingerenze nella disciplina delle attività di competenza regionale>>. Analoghi rilievi valgono per altre censure: la <<formazione al servizio civile>>, di cui all'art. 11, d. legisl. n. 77, non attiene alla materia <<formazione professionale>> (competenza legislativa bipartita) bensì richiama <<la formazione specifica rivolta a preparare i giovani volontari all'espletamento del servizio civile>> nazionale (ossia si ricollega alla sopra tratteggiata nozione di <<difesa>>); lo stesso può dirsi per la previsione di un regolamento governativo che dovrà precisare gli *standard* di utilità sociale dei progetti, i criteri per il riparto dei finanziamenti statali, le forme di controllo e di verifica delle attività svolte (art. 8, legge n. 64). Con la disciplina dei <<crediti formativi>> conseguenti allo svolgimento del servizio (art. 10, legge n. 64), non si ha poi invasione della disciplina delle attività di formazione professionale riservate alle Regioni o alle Province autonome, in quanto gli stessi sono valutati al fine del conseguimento delle abilitazioni richieste (dall'ordinamento statale) per l'esercizio delle professioni intellettuali, previa iscrizione nei corrispondenti albi. Ovviamente, le Regioni rimangono libere di decidere - a loro discrezione - il rilievo giuridico che potrà avere, per quanto di loro pertinenza, lo svolgimento del servizio civile nazionale o (come si vedrà) regionale.

Tali discipline - assieme a quelle contenute in altre disposizioni censurate - assicurano poi la leale collaborazione tra poteri non solo attraverso il riconoscimento di specifici ambiti d'intervento materiale rimesso alle Regioni (in

considerazione delle loro nuove competenze), bensì anche mediante l'esplicita previsione - più volte ripresa dal d. legisl. n. 77 - di un adeguato coinvolgimento della Conferenza Stato, Regioni, Province autonome nelle decisioni da assumere.

In aggiunta - poi - ben potrebbero le Regioni e le Province autonome istituire un loro servizio civile distinto da quello nazionale; esso, peraltro, avrebbe una «natura sostanzialmente diversa...», non essendo riconducibile al dovere di difesa» bensì alle competenze di spettanza regionale. E sulla scarsissima incidenza che tale servizio - eventualmente disciplinato dalle Regioni - potrebbe avere in materia di «difesa» statale si v. la sentenza n. 229/2004: qui, la trasmissione allo Stato dei «nominativi di coloro che, svolgendo il servizio civile regionale, abbiano comunque voluto dichiarare la loro obiezione di coscienza al servizio militare, nella prospettiva che esso possa rivivere come servizio obbligatorio», è giustamente considerata «mera trasmissione di informazioni agli Uffici di leva *ai fini che eventualmente siano previsti dalla legislazione statale*». Una precauzione, insomma, e nulla più: in materia di difesa - sotto questo profilo - tutto compete, come da tradizione, alla discrezionalità legislativa dello Stato.

4. La Corte ribadisce insomma, nella sentenza n. 228, una serie di argomentazioni che ha già sfoggiato in altre circostanze. Nel merito, riconferma la nozione "lata" di «difesa», già più volte definita nella sua giurisprudenza e testualmente evocata dal richiamo di cui all'art. 117, comma 2, lett. d). Contemporaneamente, essa riconferma che le materie elencate all'art. 117, comma 2, hanno una forza di penetrazione che "attraversa" lo spettro delle funzioni legislative regionali. Tuttavia - e quasi di contrappasso - viene ribadito che le nuove competenze legislative regionali sono comunque in grado di esprimersi anche in relazione a contesti i quali - in teoria e sulla carta - dovrebbero essere di esclusiva pertinenza statale. Ciò accade allorché - per disciplinare compiutamente una materia riservata allo Stato (nel caso, la «difesa») - si presenti, in concreto, una concorrenza tra competenze che sono di appannaggio statale e altre riservate invece all'intervento regionale o provinciale (qui, ad esempio, in ragione della particolare attività cui sarà poi destinato il giovane preposto al servizio civile). Ed è poi alquanto significativo che in una materia che l'avrebbe facilmente consentito, la Corte non si attardi ad usare le vecchie coordinate dell'"interesse nazionale", sforzandosi invece di calibrare le competenze di Stato e Regioni alla luce del concreto contesto in cui queste sono ora calate e coordinate.

L'effetto è però che - a parità di dizione (pre e postforma) - muta, in realtà, la competenza a disporre, e così pure, di fatto, la stessa estensione della materia. Ormai, l'espressione «difesa» - in relazione alle attività di servizio civile - pur avendo mantenuto nel tempo il proprio "significante", possiede, di fatto, "significati" ben diversi, entro i quali è possibile discernere ciò che è dello Stato (organizzazione, programmazione, coordinamento, controllo) da ciò che è invece adesso assegnato alla competenza della Regione: prima della legge cost. n. 1/2003, invece, essa era indiscutibilmente di spettanza statale.

E pure in questo si riscontra l'emersione (e la sempre più forte esigenza) di quel «principio della leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica (art. 114, comma 1, Cost.)» che la Corte espressamente richiama al punto 5 del *Considerato in diritto*.

La previsione, con il rafforzativo richiamo al "sacro", vuole infatti sottolineare che «la difesa della patria - che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale - rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, e che nessuna legge potrà far venir meno... Un dovere, il quale, proprio perché "sacro" (e quindi di ordine eminentemente morale), si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale identificata nella Repubblica italiana»: sentenza n. 53/1967, punto 1 del *Considerato in diritto*. "Sacro" significa insomma affermare la preminenza giuridica di tale dovere (sia pur in termini che vanno comunque e sempre adeguatamente bilanciati) rispetto ad altre, pur notevoli situazioni soggettive: cfr. E. BETTINELLI, *Sub art. 52 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1992, 95 s.

Sull'innovatività di tale pronuncia v., tra gli altri, A. PUGIOTTO, *L'obiezione di coscienza al servizio militare tra l'immobilismo del legislatore e le accelerazioni della giurisprudenza*, in *Giur. cost.* 1985, 2013 ss.

Sulla possibilità che il legislatore contempra un servizio militare cui sarebbero tenuti anche soggetti privi della cittadinanza italiana cfr. la già citata sentenza n. 53/1967.

Cfr. R. VENDITTI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare*, Milano 1999, 17 s.

R. VENDITTI, *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano*, Milano 1997, 15.

Contra la tesi sostenuta nel testo stanno le interpretazioni in base alle quali l'art. 52, comma 2, Cost. imporrebbe l'inevitabile obbligatorietà del servizio militare - vi si legge infatti che <<il servizio militare è obbligatorio>> -, spettando alla legge la sola disciplina dei <<limiti>> e dei <<modi>> in cui tale obbligatorietà si esprime. Non pare peraltro che la dizione costituzionale sia tale da escludere e rendere illegittima anche la scelta di stabilire la facoltatività, in tempo di pace, del servizio in discussione: vi si può infatti trarre anche la norma per cui il servizio militare è obbligatorio solo allorché così sia ritenuto (ragionevolmente) opportuno dal legislatore.

Punto 3 del *Considerato in diritto*.

La Corte conferma qui una concezione che ha preso progressivamente corpo nella sua lettura del riformato Titolo V, ossia l'idea <<che solo allo Stato si vogliono riconoscere capacità e funzioni atte a salvaguardare e promuovere i valori fondamentali che caratterizzano e qualificano il nostro ordine costituzionale>> (e che, con riguardo alla materia in discussione nella sentenza n. 228, poggiano sugli artt. 2, 4 e 52 Cost.): cfr. S. BARTOLE, *Relazione conclusiva: le tentazioni della Corte costituzionale*, in F. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 806.

Cfr. la sentenza n. 118/1997.

Sentenza n. 422/2002.

Il meccanismo per il quale - con riguardo alle materie di competenza "esclusiva" dello Stato - si riserva a quest'ultimo la disciplina delle istanze che rispondono ad esigenze di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, pur non negandosi le possibilità d'intervento settoriale del legislatore regionale, in ragione delle proprie nuove competenze, è stato bene messo in luce dalla Corte sin dalle prime pronunce successive all'entrata in vigore della riforma. Cfr. le notissime sentenze "capostipiti" nn. 282 e 407/2002 tra le tante.

Punto 4.1 del *Considerato in diritto*. V. anche il punto 3 del *Considerato in diritto*.

Punto 5 del *Considerato in diritto*.

Per analoghi problemi, emergenti con riguardo alla <<tutela dell'ambiente>> di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), cfr. S. MANGIAMELLI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2003, 340 ss.

Sulla necessità di interpretare le competenze legislative "trasversali" riconosciute allo Stato in base alla struttura degli interessi (nazionali o meno) ad esse sottostanti cfr. R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *forumcostituzionale.it*. Sui rapporti tra le competenze legislative "trasversali" (enumerata) dello Stato e quelle "residuali" delle Regioni dopo la riforma del Titolo V v. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, p. 1250 ss.