

## **SENTENZA n. 171 del 20 luglio 2018**

**Materia:** Servizio civile

**Parametri invocati:** artt. 114, 117, secondo e terzo comma , 119, 120 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regioni Veneto e Lombardia

**Oggetto:** art. 4, comma 4, art. 5, comma 5, l'art. 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106).

**Esito:** non fondatezza dei ricorsi

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

La Regione Veneto e la Regione Lombardia hanno impugnato diverse disposizioni del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106).

In particolare, entrambe le Regioni censurano l'art. 4, comma 4 – la Regione Lombardia in connessione con l'art. 3 – e l'art. 7, comma 1, lettera d), mentre la sola Regione Veneto impugna l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017.

In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i due giudizi vengono riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

Un primo gruppo di censure, promosse da entrambe le ricorrenti, concerne l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, ove si prevede che l'attività di programmazione del servizio civile universale è predisposta «dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti per i settori previsti dall'articolo 3 e le regioni e sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

La sola Regione Lombardia censura tale disposizione in connessione con l'art. 3, che individua i settori di intervento nei quali si realizzano le finalità del servizio civile universale.

La sola Regione Veneto censura l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017, in forza del quale i programmi di intervento «sono presentati da soggetti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, previa pubblicazione di un avviso pubblico, e sono valutati ed approvati dalla

Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle regioni interessate e nei limiti della programmazione finanziaria prevista all'articolo 24».

Infine, entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 7, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 40 del 2017 dove è stabilito che le Regioni «attuano programmi di servizio civile universale con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto.».

La Corte giudica nel merito le questioni non fondate.

Le disposizioni oggetto di censura disciplinano taluni aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, che devono essere ricondotti, secondo la Corte, alla potestà esclusiva statale in materia di «difesa» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

L'art. 52 Cost. configura la difesa della Patria come sacro dovere, che ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Si tratta di un dovere che si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale e trascende lo stesso dovere del servizio militare.

Da ciò derivano, pertanto, la possibilità e l'utilità di adempiere ad esso anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). Si tratta di attività che corroborano il tessuto connettivo della società, con ciò rafforzando il senso di appartenenza alla comunità nazionale e realizzando in tal modo una difesa della Patria non meno pregnante di quella propria del servizio militare (sentenza n. 119 del 2015).

Il legame tra gli artt. 52 e 2 Cost., riconosciuto anche dalle parti ricorrenti, costituiva una caratteristica del servizio civile già quando lo stesso era disciplinato quale alternativa alla leva obbligatoria. La sospensione di quest'ultima, pur configurando ora tale servizio quale frutto di una scelta volontaria, non muta né la natura, né le finalità dell'istituto.

La volontarietà, che caratterizza ormai lo stesso servizio militare, riguarda, d'altronde, solo la scelta iniziale, in quanto il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, «che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva e organizzativa. D'altra parte, 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).

Alla luce della ricostruzione effettuata dalla Corte, pertanto, la disciplina del servizio civile nazionale, anche di quello di natura volontaria, non può che rientrare nella competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ove si riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate», ma anche la «difesa», che, come sottolineato,

comprende altresì forme di difesa “civile”, concorrenti con la difesa “armata” della Patria (sentenze n. 119 del 2015 e n. 228 del 2004).

Nella potestà esclusiva dello Stato rientrano gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, mentre quelli concernenti i vari settori materiali restano soggetti alla disciplina dettata dall’ente rispettivamente competente (sentenze n. 431 del 2005 e n. 228 del 2004).

Ciò precisato, l’art. 4 del d.lgs. n. 40 del 2017 disciplina la programmazione del servizio civile universale, realizzata con un piano triennale, articolato per piani annuali e attuato attraverso gli specifici programmi d’intervento proposti dagli enti di servizio civile universale.

Attraverso i piani, tenuto conto del contesto nazionale, internazionale, delle specificità delle aree geografiche e delle risorse disponibili, sono definiti gli obiettivi generali del servizio civile, gli interventi, con l’indicazione di quelli prioritari, nonché i relativi standard qualitativi. Gli interventi possono riguardare i vari settori previsti dall’art. 3 del medesimo d.lgs. n. 40 del 2017, che attengono ad ambiti diversi, di competenza statale e regionale. Ai sensi dell’impugnato art. 4, comma 4 – nella sua formulazione originaria – i piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle Regioni, e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Tale disciplina, ad avviso della Corte, può essere senz’altro ricondotta agli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile universale, di competenza esclusiva dello Stato, in quanto tesa a garantire l’unitarietà del servizio.

Il legislatore statale, nondimeno, tenuto conto che il principio di leale collaborazione permea l’ordinamento nel suo complesso (tra le tante, sentenze n. 21 del 2016 e n. 50 del 2008), ha comunque previsto varie forme di partecipazione delle Regioni. Il d.lgs. n. 40 del 2017, infatti, stabilisce un coinvolgimento regionale su tutti gli aspetti della programmazione, ivi compresi gli standard dei programmi e dei progetti, sia nella fase di predisposizione dei piani, sia in quella di approvazione degli stessi. Rispetto al d.lgs. n. 77 del 2002, che prevedeva solo un parere della Conferenza Stato-Regioni sulla determinazione delle caratteristiche dei progetti di servizio civile (art. 6, comma 1) e sulla programmazione delle risorse (art. 4, comma 1), anzi, la disciplina in esame costituisce un deciso avanzamento nel senso del coinvolgimento regionale.

Anche le questioni promosse dalla Regione Veneto in relazione all’art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017 non sono fondate.

L’art. 5 disciplina la valutazione e l’approvazione dei programmi di intervento, articolati in progetti presentati dai soggetti iscritti all’albo degli enti di servizio civile universale. Non c’è dubbio che in tal caso le competenze regionali necessitano uno spazio maggiore rispetto alla disciplina delle linee generali della programmazione, in quanto la realizzazione dei progetti può incidere direttamente su attività di competenza delle Regioni e sui relativi territori.

Il d.lgs. n. 77 del 2002 prevedeva, a tal proposito, un sistema articolato in base all’attinenza territoriale dei progetti d’intervento. L’art. 6, infatti, attribuiva all’Ufficio nazionale per il servizio

civile, sentite le Regioni e le Province autonome, l'esame e l'approvazione dei progetti di rilevanza nazionale, presentati da enti e amministrazioni nazionali. Per gli enti ed organizzazioni che svolgevano attività nell'ambito delle competenze regionali e sul relativo territorio, invece, la valutazione e l'approvazione dei progetti spettavano alle Regioni, che dovevano comunque comunicare i progetti approvati all'Ufficio nazionale per il nulla osta. Sulla conformità di tale sistema al riparto di competenze costituzionali la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi con la sentenza n. 228 del 2004.

Il d.lgs. n. 40 del 2017 accentra nella Presidenza del Consiglio dei ministri la valutazione di tutti i progetti, senza però sacrificare l'autonomia regionale. Quando il progetto riguarda una specifica Regione o più Regioni limitrofe, infatti, l'approvazione non può prescindere dall'intesa con queste ultime (art. 5, comma 6). Per i progetti che, invece, hanno un impatto che eccede i territori di specifiche Regioni, spetta alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito, sia di effettuare la valutazione e l'approvazione degli stessi nei limiti della programmazione finanziaria prevista, sia di indentificare, in relazione ai caratteri degli stessi progetti, le forme più appropriate di coinvolgimento delle Regioni (art. 5, comma 5). Dunque, non rileva la natura nazionale o regionale dell'ente che presenta il progetto, bensì l'impatto territoriale di quest'ultimo.

La disciplina di cui all'impugnato art. 5, comma 5, rientra nella potestà esclusiva statale, in quanto ha ad oggetto la valutazione di programmi e progetti che eccedono le specificità dei singoli territori, che devono essere necessariamente valutati e approvati dallo Stato, poiché si tratta degli strumenti attraverso i quali si realizzano in concreto gli obiettivi del servizio civile universale. Il coinvolgimento regionale, comunque salvaguardato, potrà realizzarsi nelle forme più opportune in relazione alla specificità degli interventi, con l'eventuale possibilità per le Regioni di far valere l'illegittimità dello strumento prescelto quando non adeguato.

Per quanto concerne le questioni promosse da entrambe le ricorrenti riguardo all'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 40 del 2017 la disposizione attribuisce alle Regioni la possibilità di dare attuazione, con risorse proprie, dunque al di fuori della programmazione di cui all'art. 24, ai programmi di servizio civile universale. Tuttavia, tale attuazione è subordinata all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale.

L'approvazione prevista dalla disposizione impugnata attiene precipuamente all'organizzazione del servizio civile, espressione di quei poteri di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale attribuiti alla potestà esclusiva statale, senza che possa configurarsi una lesione delle competenze regionali. Dunque anche tali questioni sono da ritenersi priva di fondamento.