

ricevuto dall’Ufficio i dati sull’aggiornamento della situazione relativa
agli enti accreditati o in corso di accreditamento.

Il Comitato di consulenza per la difesa civile non armata e nonviolenta⁸

L'articolo 8, comma 2, lettera e) della legge 8 luglio 1998, n. 230, affida all'Ufficio nazionale per il servizio civile, il compito di "predisporre, d'intesa con il Dipartimento della Protezione civile, forme di ricerca e di sperimentazione di difesa civile non armata e nonviolenta".

Al riguardo, è stata ritenuta opportuna la costituzione di un organismo di consulenza nel quale assicurare la presenza anche di qualificati rappresentanti delle Istituzioni e delle Forze Armate, oltre che del mondo accademico e delle associazioni, per effettuare una ricognizione sulle esperienze più significative sviluppate in questo campo in ambito europeo ed extra europeo, con particolare riferimento a progetti nei quali sono stati coinvolti obiettori di coscienza e personale in servizio civile.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 18.2.2004 - successivamente integrato con decreto del 29.4.2004 – è stato quindi costituito un "Comitato di consulenza per la difesa civile non armata e nonviolenta" composta da sedici membri. Sei sono rappresentanti delle Amministrazioni centrali maggiormente coinvolte (Amm. Paolo la Rosa e Gen. Biagio Abrate – Difesa -, dott.ssa Marta Di Gennaro – Protezione civile, dott. Giovanni Ricatti - Interno, dott.ssa Maria Antonietta Tilia – Ufficio nazionale per il servizio civile, avv. Aldo Bacchicocchi – ANCI) e dieci individuati non in rappresentanza di Enti/organismi, ma in quanto esperti in materia

⁸ A cura del Servizio rapporti istituzionali.

(dott. Paolo Bandiera, dott. Giorgio Bonini, rev.P. Angelo Cavagna, dott. Diego Cipriani, prof. Pierluigi Consorti, prof. Antonino Drago (Presidente), dott. Sergio Giusti, dott. Giovanni Grandi, dott. Roberto Minervino, prof. Rodolfo Venditti).

Nel corso dell'anno, il Comitato si è riunito otto volte. Sono state individuate le modalità di funzionamento interno (con l'approvazione di un Regolamento) ed è stata predisposta una programmazione di attività attraverso le quali l'Ufficio possa finalizzare le proprie iniziative nel contesto dei principi enunciati nell'articolo 1 della legge n. 230 del 1998 nonché in quelli enunciati nell'articolo 1 della legge n. 64 del 2001. In questo quadro il Comitato si è proposto di costituire un riferimento di consulenza permanente sulle tematiche di competenza, per avviare forme di intervento statale di difesa civile non armata e nonviolenta.

Quanto alle attività proposte all'Ufficio, nel corso della riunione del 6 ottobre 2004, il Comitato ha formulato un piano di programmazione delle attività che è stato formalmente presentato all'Ufficio nonché, per conoscenza, alla Consulta nazionale. Il Comitato ha già convenuto di adottare opportune iniziative che diano visibilità al Comitato, quale primo atto di adempimento della legge che riconosce la difesa non armata e nonviolenta come espressione del dovere costituzionale di difesa della Patria. Inoltre, il Comitato – in forza della sua composizione – intende presentarsi come luogo di incontro e collaborazione fra i diversi soggetti che in Italia sono a vario titolo competenti in materia di difesa civile.

Le iniziative che saranno poste in essere dall'Ufficio su proposta del Comitato sono le seguenti:

- a) definizione di criteri e modalità atte a favorire la proposizione di progetti di servizio civile nazionale, finalizzati all'attuazione di esperienze di difesa civile non armata e nonviolenta all'estero, che valorizzino le attività già attuate e riguardino specifiche aree tematiche di intervento nonché presentino contenuti, metodologie attuative e caratteristiche formative idonee anche a favorire il monitoraggio dei risultati, in collaborazione con le competenti strutture militari per garantire la sicurezza dei volontari, ferma restando l'alternatività e l'assoluta non complementarietà di questi progetti rispetto alle attività militari;
- b) organizzazione di un seminario di studio e approfondimento sull'evoluzione del principio costituzionale del «sacro dovere di difesa della patria» alla luce della giurisprudenza costituzionale, potenzialmente propedeutico alla successiva messa a fuoco ed elaborazione di documenti ed atti che possano avere ricaduta in termini di informazione e formazione sul rapporto fra difesa civile non armata e nonviolenta e servizio civile;
- c) avvio di forme di comunicazione ed informazione delle attività del Comitato e costituzione di un Registro dei ricercatori in materia di difesa civile non armata e nonviolenta, allo scopo di creare una prima rete informale di operatori del settore.

I ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale⁹

Nell'anno 2004 assume prevalente rilievo la sentenza della Corte Costituzionale n. 228 del 16 luglio 2004, pronunciata a seguito dell'impugnazione, da parte della Provincia Autonoma di Trento, della legge 6 marzo 2001, n. 64 e del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77.

Tale pronuncia, nel risolvere le specifiche questioni poste dalla Provincia ricorrente, stabilisce alcuni principi fondamentali che trascendono il problema specifico e forniscono lo strumento per meglio delineare l'istituto del servizio civile nazionale nell'ambito dei doveri costituzionali della difesa della Patria e della solidarietà.

Per quanto riguarda i problemi giuridici sollevati dalla Provincia Autonoma di Trento, si precisa che con un primo ricorso, presentato nel 2001, la Provincia stessa ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 7, commi 2 e 4, 8, comma 1, e 10, comma 2, della legge 6 marzo 2001, n. 64, ritenendo che tali disposizioni incidessero su materie attribuite alla competenza legislativa e amministrativa della Provincia, in violazione delle norme dello Statuto Provinciale e delle relative norme di attuazione. La premessa su cui si basava il ricorso era che allo Stato spettasse porre solamente la disciplina giuridica generale del servizio civile e alla Provincia autonoma spettasse, invece, la disciplina delle concrete attività nelle quali il servizio si realizza, in quanto rientranti in ambiti di competenza provinciale.

⁹ A cura del Servizio affari legali e contenzioso.

Con ulteriore ricorso, presentato nel 2002, la Provincia Autonoma di Trento ha impugnato gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 e 13 del decreto legislativo 5 aprile 2002, n.77 per violazione dello Statuto, dell'art. 117, commi 2, 3, 4 e 6, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Le censure della Provincia autonoma muovevano dal presupposto che il servizio civile nazionale, in quanto volontario, non avesse più alcun collegamento con la prestazione militare e pertanto non potesse più ricondursi alla materia “difesa” bensì alla materia, di potestà legislativa concorrente, della “tutela del lavoro”. Di conseguenza la ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome avrebbe dovuto tener conto della afferenza ai diversi ambiti materiali delle singole attività in cui si sostanzia il servizio civile nazionale.

Nei giudizi così instaurati si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, tramite l’Avvocatura generale dello Stato, la quale, sulla base degli elementi forniti dall’Ufficio, ha contestato gli argomenti di fondo della ricorrente Provincia. L’Avvocatura generale, uniformandosi alle argomentazioni espresse dall’Ufficio medesimo, ha sostenuto che il servizio civile non sarebbe finalizzato al raggiungimento degli obiettivi propri delle materie che la Provincia rivendica, in quanto tale servizio ha la stessa natura del servizio di leva e deve ritenersi quale prestazione equivalente a quest’ultimo e riconducibile alla stessa idea di difesa della Patria e, per tale natura, esso attiene a materia (difesa e Forze armate) di spettanza dello Stato.

Stante la manifesta connessione, i due ricorsi sono stati discussi dalla Corte Costituzionale congiuntamente e decisi con l'unica sentenza n. 228 del 2004.

Tale sentenza, nel decidere le questioni prospettate dalla Provincia di Trento, ha definitivamente chiarito, ribadendo quanto già affermato nella sentenza n. 164 del 1985, come la previsione contenuta nel primo comma dell'art.52 della Costituzione, che configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, abbia un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare il servizio militare. Infatti il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere *ex art.* 52, primo comma, della Costituzione, che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato, fra le quali figura il servizio civile (anche quello non più sostitutivo della leva militare).

Infatti la sopravvenuta “volontarietà” del servizio civile non si traduce in una deroga al dovere di difesa della Patria ben potendo tale dovere essere adempiuto anche attraverso comportamenti di tipo volontario. La volontarietà riguarda solo la scelta iniziale, in quanto il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri contenuta in larga parte nel decreto legislativo n. 77 del 2002, che permette di configurare il servizio civile quale “autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva ed organizzativa”, prescindendo dal suo legame originario con la leva militare.

Il carattere di istituto autonomo, riconosciuto dalla Corte Costituzionale al servizio civile, costituisce un nuovo ed importante attributo per questa esperienza sociale ed appare una vera e propria novità, tale da consentire una crescita di tale servizio in una nuova dimensione.

In tale rinnovata e più articolata prospettiva, il servizio civile continua ad essere collocato tra le forme di difesa. Infatti, il dovere di difendere la Patria, a parere della Consulta, deve essere letto alla luce del principio di solidarietà (articolo 2 della Costituzione) nonché di quello di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (articolo 4, secondo comma della Costituzione). Il servizio civile tende a porsi come forma spontanea di adempimento di tali doveri costituzionali (dovere di solidarietà e di concorrere al progresso della società) 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.

Da tali principi la Corte Costituzionale desume la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare il servizio civile nazionale in quanto rientrante nella materia “difesa”, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. d), della Costituzione, intesa come attività di impegno sociale non armato e non solo come attività finalizzata a contrastare o prevenire una aggressione esterna. Pertanto accanto alla difesa “militare”, che è solo una forma di difesa della Patria, si colloca un’altra forma di difesa, per così dire “civile”, che si traduce nella

prestazione dei già evocati comportamenti di impegno sociale non armato.

La Corte Costituzionale, nella pronuncia n. 228 del 16 luglio 2004, ha altresì precisato che è riservata alla competenza statale anche la disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale chiarendo che tale riserva non preclude tuttavia alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare un proprio servizio civile regionale o provinciale purché distinto da quello nazionale, di natura sostanzialmente diversa e non riconducibile al dovere di difesa della Patria.

La disciplina del servizio civile nazionale fissa, pertanto, precisi ambiti entro i quali possono operare le Regioni e le Province Autonome. L'articolo 2, comma 2 del decreto legislativo n. 77 del 2002, infatti, prevede che i suddetti Enti territoriali debbono “curare l'attuazione degli interventi di servizio civile secondo le rispettive competenze”, ciò sul presupposto che la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, abbia lasciato immutato l'ordine delle competenze relativamente all'ambito materiale della difesa della Patria.

La pronuncia della Corte Costituzionale, che ha affermato sostanzialmente la “centralità” dello Stato in materia di servizio civile nazionale, ha consentito all'Ufficio di valutare le leggi regionali, adottate nel corso dell'anno 2004 in tale materia, individuando le disposizioni contrastanti con la normativa statale.

Alla luce dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale nella citata pronuncia, l’Ufficio ha ravvisato vizi di legittimità costituzionale nel testo della legge provinciale di Bolzano n.7 recante: “Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia Autonoma di Bolzano”, pubblicata sul B.U.R. n.44 del 2.11.2004.

Pertanto la citata legge è stata impugnata innanzi al Giudice costituzionale, giusta delibera del Consiglio dei Ministri 23 dicembre 2004, in quanto ha travalicato le competenze attribuite alla Provincia di Bolzano laddove non ha istituito un servizio civile provinciale autonomo e distinto da quello nazionale, bensì ha previsto di utilizzare, per la realizzazione del proprio servizio, anche le risorse umane e finanziarie di cui alla legge n.64 del 2001 e al decreto legislativo n. 77 del 2002. La legge provinciale, di conseguenza, ha dettato una uguale disciplina per entrambi i servizi incidendo nella materia “difesa della Patria” riservata allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera d) della Costituzione.

Nel corso dell’anno 2004 (il 23 dicembre) l’Ufficio ha, inoltre, chiesto all’Avvocatura distrettuale competente di impugnare innanzi al T.A.R. Emilia Romagna la delibera n. 2106, adottata dalla Giunta regionale dell’Emilia Romagna in data 25.10.2004 e pubblicata sul B.U.R. n. 149, del 4.11.2004, concernente la definizione delle

procedure e dei criteri per la concessione dei contributi a sostegno dei progetti di servizio civile.

Tale delibera, adottata in attuazione della legge della Regione Emilia Romagna n. 20 del 20 ottobre 2003 istitutiva del servizio civile regionale, è stata ritenuta illegittima in quanto la quota del Fondo nazionale per il servizio civile, destinata alla Regione in argomento, non appare finalizzata a finanziare progetti di formazione ed informazione, come previsto dall'articolo 4, comma 2, lettera b) del decreto legislativo n. 77/2002, bensì appare destinata anche a scopi diversi.

L'Ufficio, nel chiedere l'impugnazione della citata delibera, ha ritenuto opportuno evidenziare altresì l'illegittimità costituzionale della citata legge regionale n. 20 del 2003 affinché il giudice amministrativo sollevasse, in via incidentale, la questione di legittimità innanzi alla Corte Costituzionale con riferimento all'articolo 117, comma 2, lettera d), della Costituzione.

In ordine alla legge regionale n. 20/2003 era stata già sollevata una questione di legittimità costituzionale, con ricorso presentato il 23.12.2003, ma aveva riguardato soltanto gli articoli relativi all'obiezione di coscienza in quanto gli aspetti relativi alla materia del servizio civile volontario erano stati ritenuti assorbiti nelle osservazioni formulate, in sede resistente, nei due precedenti ricorsi, proposti innanzi alla Corte Costituzionale dalla Provincia autonoma di Trento in merito alla legge n. 64 del 2001 e al d.lgs. n. 77 del 2002, la cui decisione avrebbe avuto una valenza pregiudiziale.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 229 del 2004, ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli concernenti l'obiezione di coscienza ed ha altresì precisato che l'impugnazione non poteva estendersi all'intera legge regionale, e quindi anche agli aspetti riguardanti il servizio civile volontario, in quanto il ricorso era circoscritto alle sole disposizioni indicate nella delibera del Governo.

L'Ufficio, tenuto conto di tale pronuncia, ha quindi evidenziato, nell'ambito dell'impugnazione proposta innanzi al T.A.R. Emilia Romagna avverso la delibera n. 2106 del 25.10.2004, i profili di illegittimità costituzionale della citata legge regionale Emilia Romagna n. 20 del 2003 che non erano stati sollevati nel precedente ricorso.

In particolare i vizi di legittimità si sostanziano nel fatto che la Regione Emilia Romagna ha previsto di utilizzare, per la realizzazione del proprio servizio, anche le risorse finanziarie di cui alla legge n. 64 del 2001 e al decreto legislativo n. 77 del 2002.

Pertanto, la legge regionale dell'Emilia Romagna ha travalicato le proprie competenze in quanto ha previsto una regolamentazione degli aspetti organizzativi e procedurali di un servizio civile regionale che, essendo in parte finanziato con risorse statali, ha inciso anche sul servizio civile nazionale senza attenersi alla normativa statale in materia di cui al decreto legislativo n. 77 del 2002.

Per quanto attiene allo specifico contenzioso in materia di obiezione di coscienza e di servizio civile nazionale si fa rinvio alla seconda e terza parte della presente relazione.

L'attività giuridico-legale: gli atti di sindacato ispettivo¹⁰

Per quanto concerne gli atti di sindacato ispettivo si fa presente che sono stati forniti elementi di risposta a 6 interrogazioni parlamentari e ad una interpellanza.

Le interrogazioni parlamentari, proposte dagli onorevoli MOLINARI (n. 3-03383), LONGHI (n. 4-06763), CIMA (n. 4-10058), IOVENE (n. 4-05537), DE SIMONE (n. 4-08419), SGOBIO (n. 4-10390) e l'interpellanza dell'on. RUZZANTE (n. 2-01087), hanno riguardato unicamente il servizio civile nazionale.

In particolare con le prime due interrogazioni sono state chieste le ragioni della politica adottata dall'Ufficio, nel secondo semestre del 2004, relativa al contingentamento dei posti dei volontari da impiegare in progetti di servizio civile nazionale. Al riguardo l'Ufficio ha rappresentato che tale strumento è stato utilizzato al fine di arginare gli effetti derivanti dalla scarsità delle risorse finanziarie disponibili a fronte di una elevata crescita delle domande di servizio civile.

Con riferimento all'interrogazione dell'on. CIMA, riguardante la richiesta di prevedere nel Documento di programmazione economico-finanziaria un incremento del Fondo nazionale per il servizio civile e di intervenire per la risoluzione di alcune questioni organizzative e amministrative relative alla gestione del servizio civile nazionale, l'Ufficio ha fatto presente che per l'anno 2005 sarebbe stato proposto uno stanziamento pari al doppio della dotazione determinata per l'anno 2004. Inoltre è stato rappresentato l'impegno a

¹⁰ A cura del Servizio affari legali e contenzioso.

risolvere le disfunzioni evidenziate dall'interrogante, connesse all'avvio del servizio civile nazionale, quale istituto nuovo che l'amministrazione sta gestendo ancora in via sperimentale.

Le interrogazioni degli onorevoli IOVENE, DE SIMONE e SGOBIO hanno, invece, riguardato quesiti specifici relativi alla gestione dei volontari da parte di determinati enti di servizio civile, in ordine ai quali l'Ufficio ha fornito i chiarimenti richiesti.

Per quanto riguarda l'interpellanza dell'on. RUZZANTE (n. 2-01087), con la quale è stata rappresentata l'esigenza di modificare la disciplina del servizio civile nazionale in modo da prevedere l'ammissione dei cittadini non italiani al servizio civile nazionale, la semplificazione dell'iter di approvazione di progetti, la stipula dei contratti di servizio civile, i benefici da assicurare ai volontari (riduzione dell'orario di servizio, compatibilità con altri impieghi, polizza assicurativa, assistenza sanitaria, crediti formativi esenzione tasse universitarie), l'Ufficio, per quanto riguarda alcune proposte di modifiche, ha evidenziato l'impossibilità di accoglimento, mentre ha assicurato il proprio impegno ad adottare i necessari provvedimenti per garantire ai volontari l'assistenza sanitaria, la copertura assicurativa e il riconoscimento di crediti formativi.

PAGINA BIANCA